جامعة عين شمس
كلية الحقوق

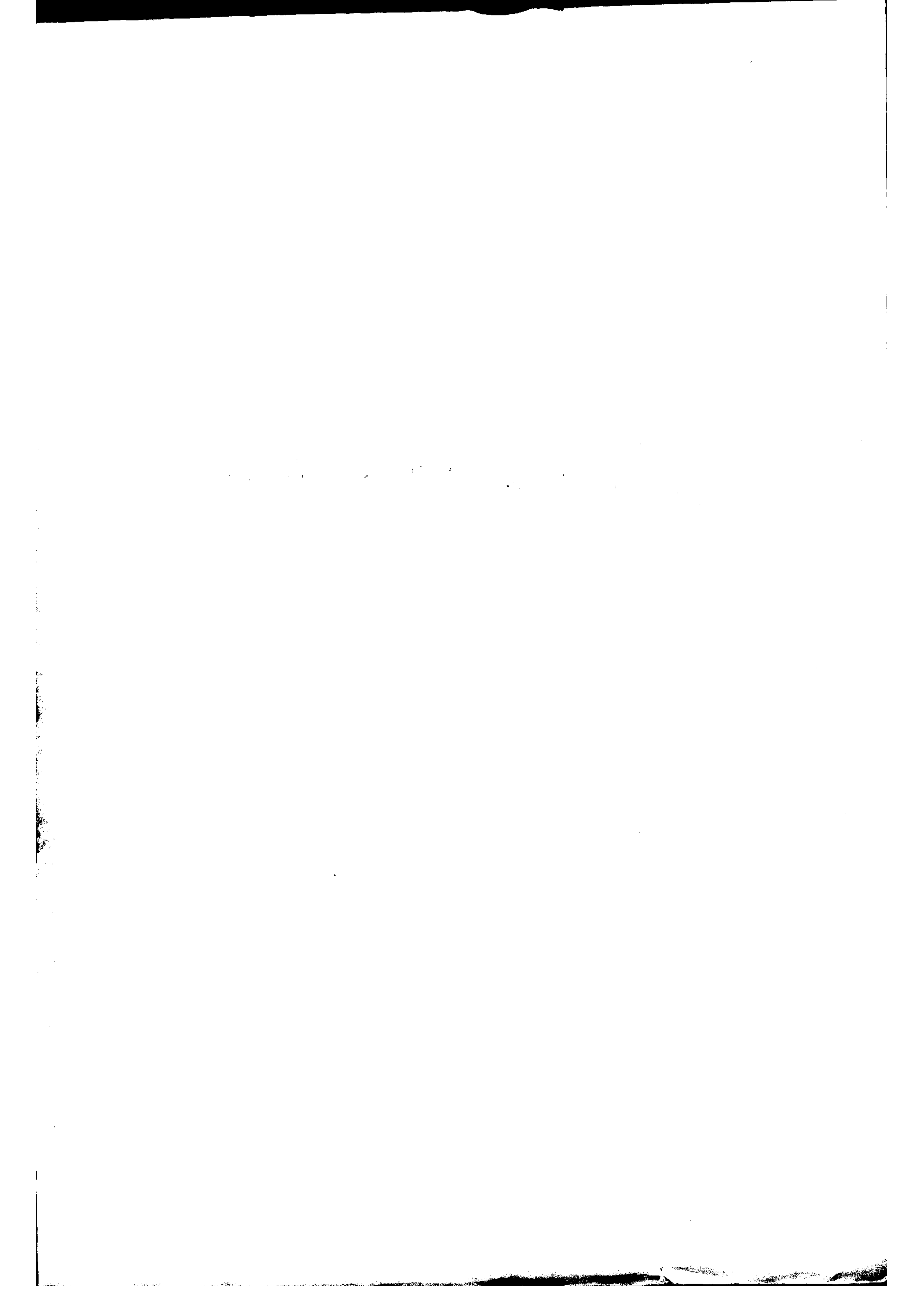
---

# السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان

## دراسة مقارنة بين

## القانون الاداري وعلم الإدارة العامة

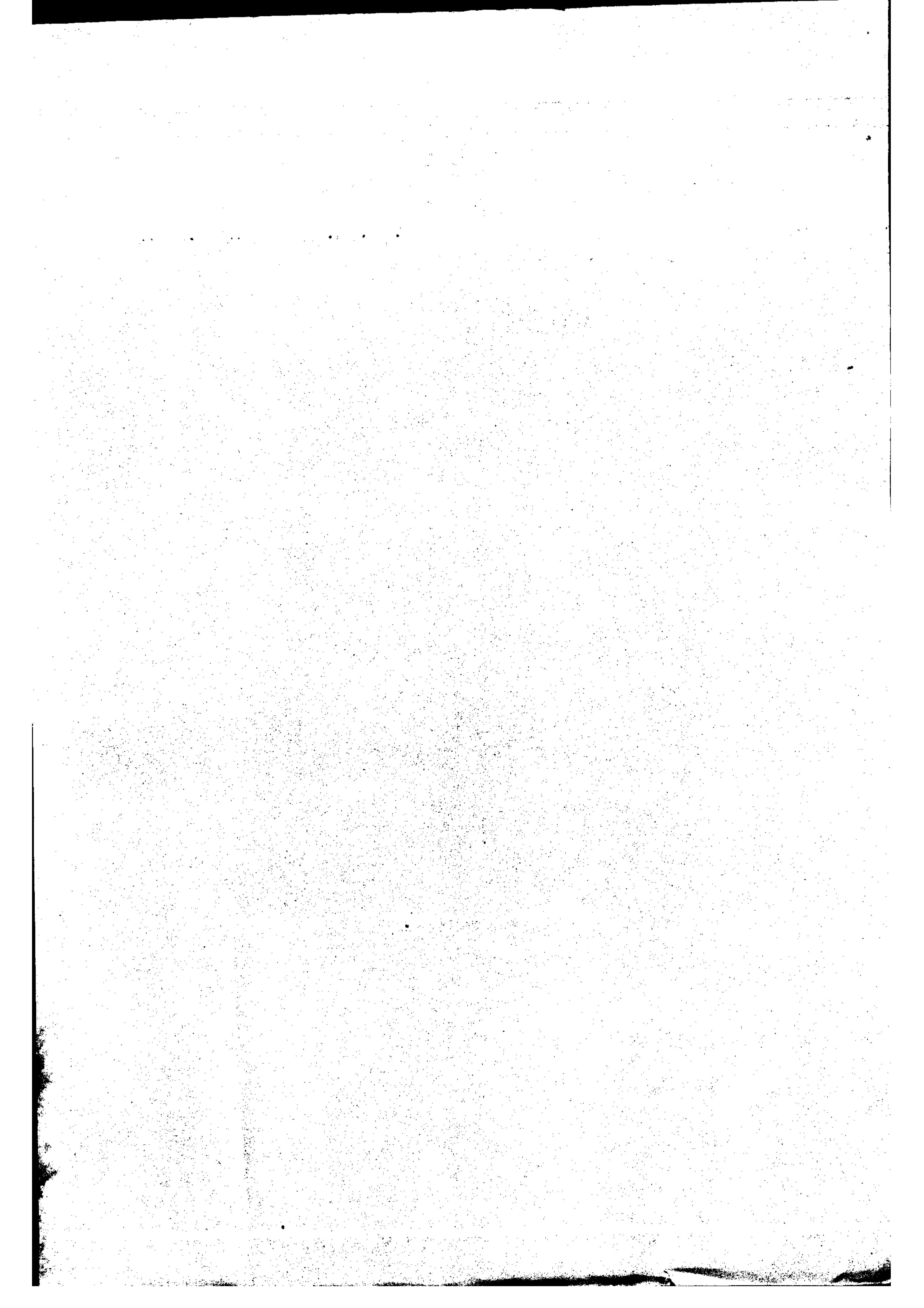
دكتور
محمد احمد الطيب هيكل



بسم الله الرحمن الرحيم

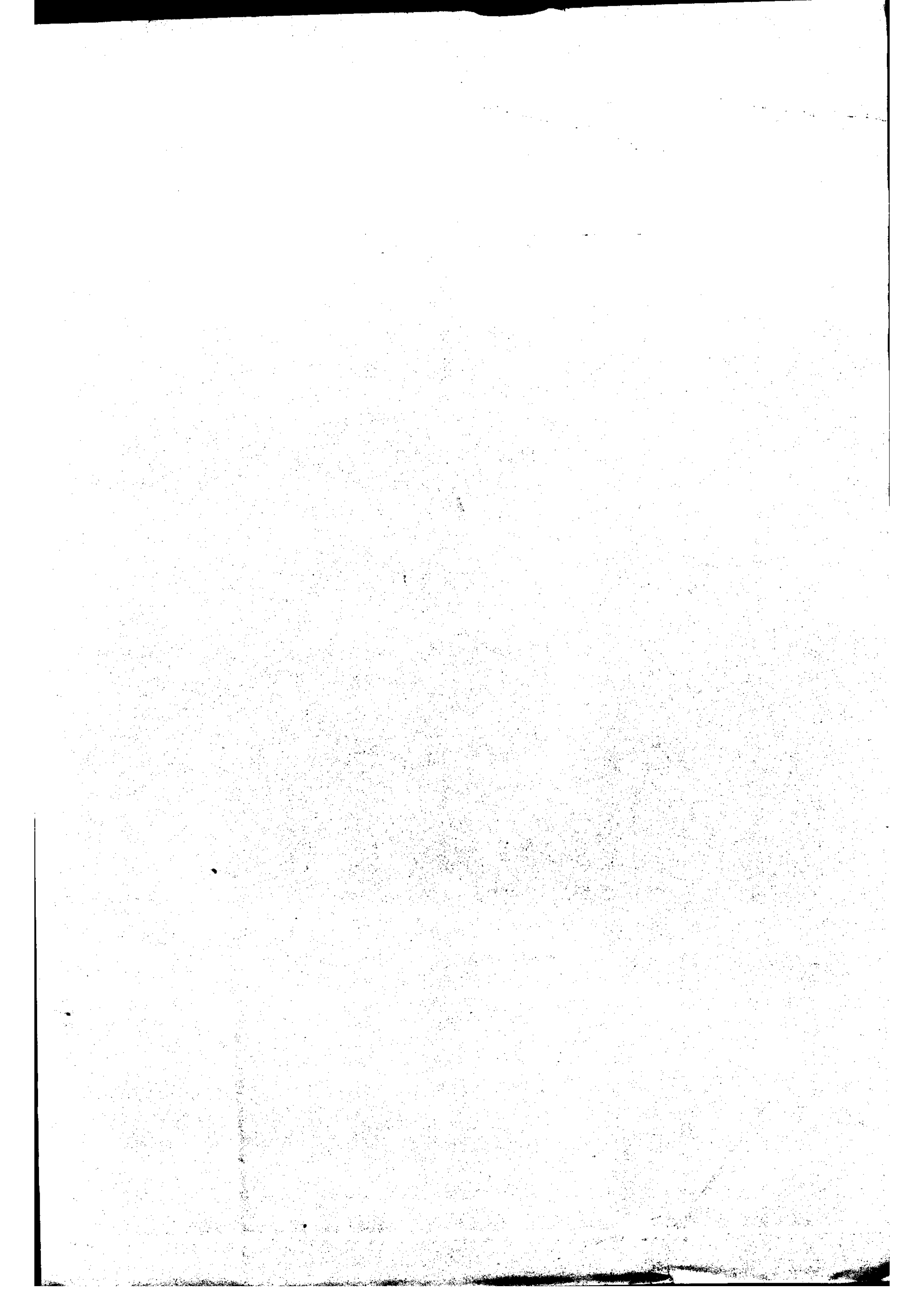
"فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ".

"صدق الله العظيم".



## شكر وتقدير

الشكر لله سبحانه وتعالى وأسجد له وأحمده على نعمة توفيقه لي
في إنجاز هذه الرسالة، فهذا العمل من فضل ربي.
وأتقدم بالشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور
محمد رمزي الشاعر الذي أشرف على إعداد هذه الرسالة
فلولا توجيهاته لي لما ظهرت على هذا النحو.
وأسأل الله أن يجزيه خير الجزاء





إلى والدتى ووالدى ···

إلى زوجتى وأبنائى ···

إلى رؤسائى وأساتذتى···

إلى من تتلمذت على أيديهم···

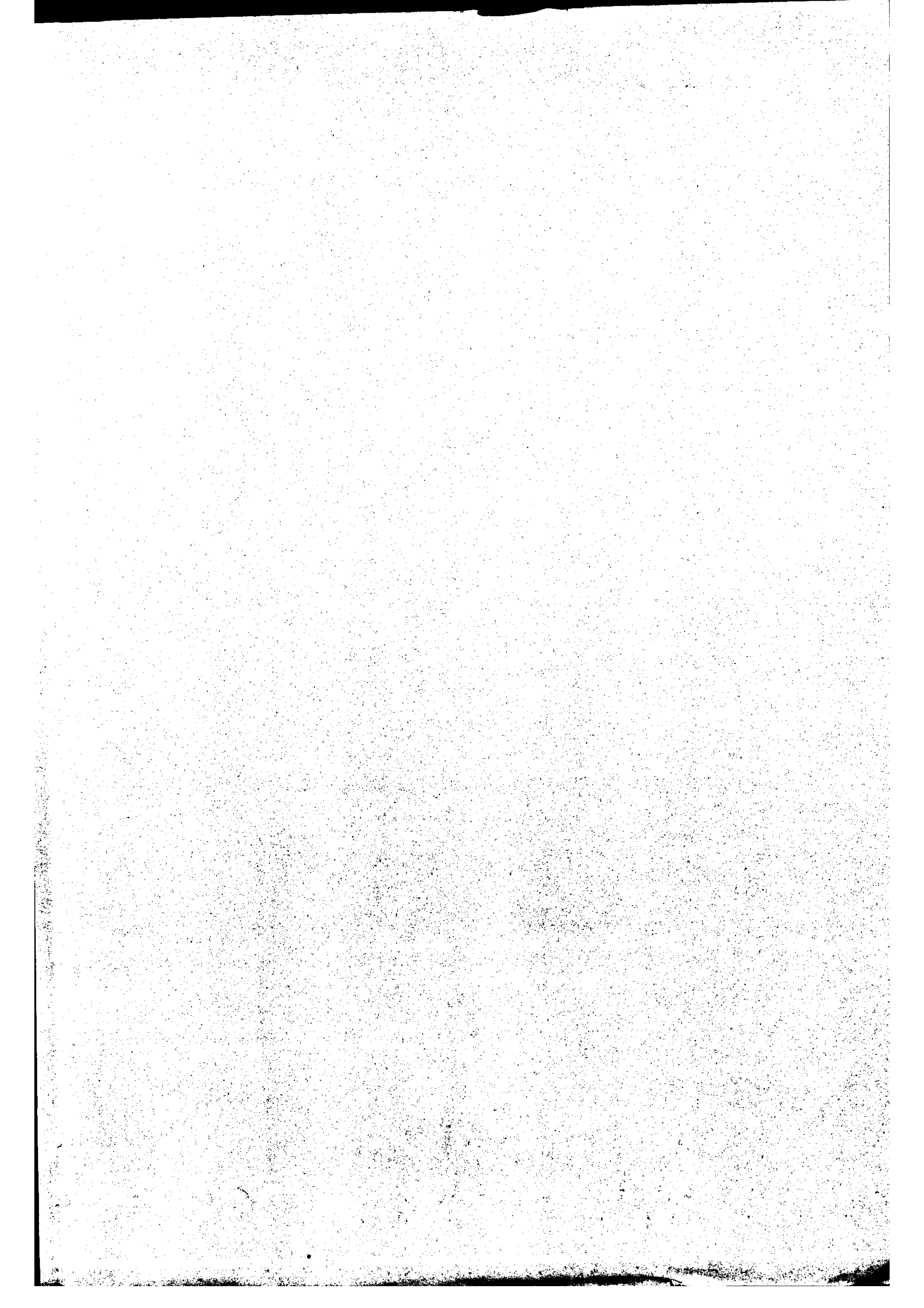
إلى من تقابلت وتناقشت معهم وقرأت لهم···

اعترافا بفضلهم جميعا ···

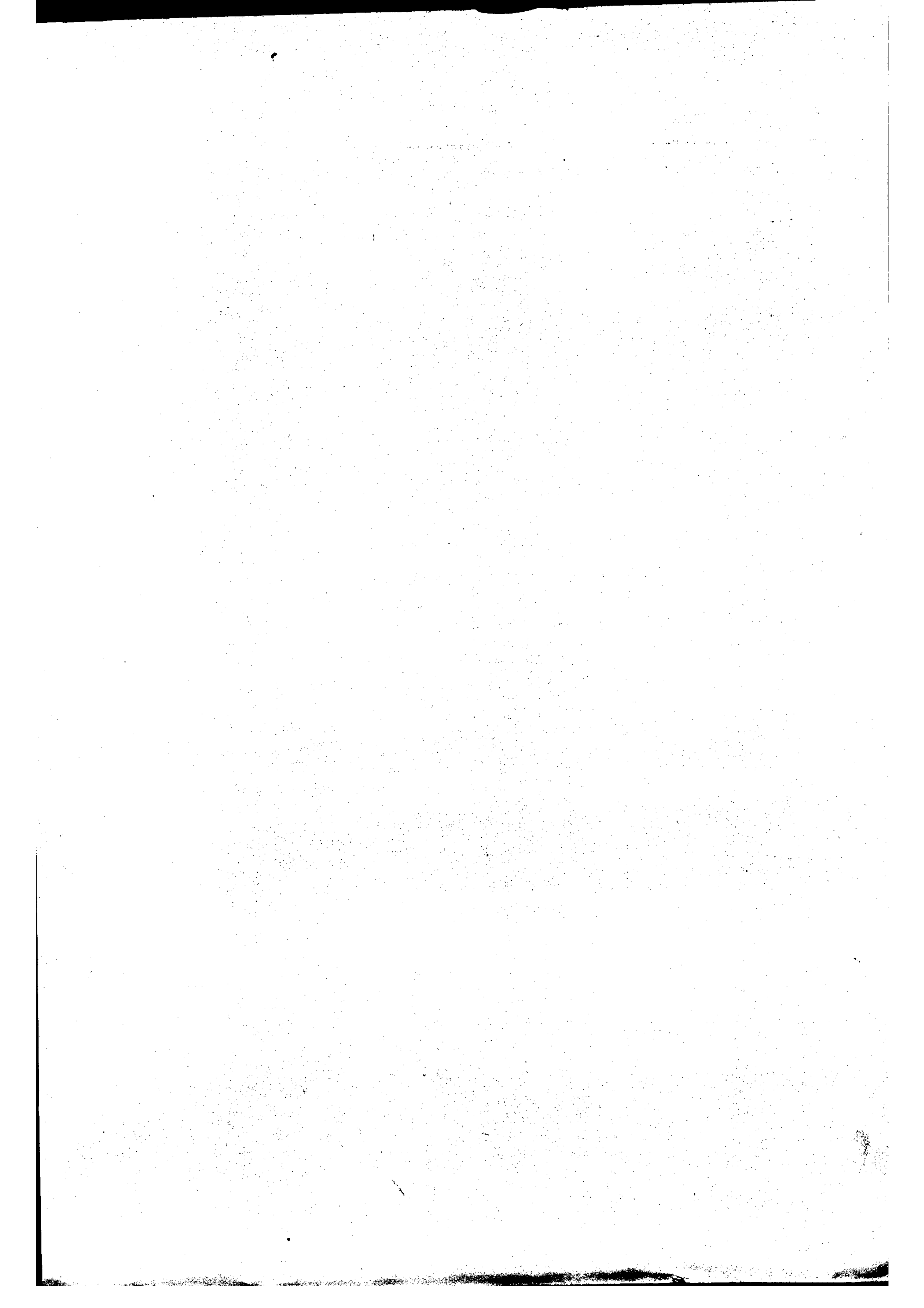
أهدى هذه الرسالة

المؤلف

محمد أحمد الطيب هيكل




مقدمة



بسم الله الرحمن الرحيم

من محمد حسني مبارك رئيس جمهورية مصر العربية

إلى العقيد محمد أحمد الطيب هيكل ، الضابط بمديرية أمن القاهرة

تقديرا لحميد صفاتكم وجليل خدماتكم للدولة ، قد منحناكم

وسام الجمهورية من الطبقة الثالثة ،

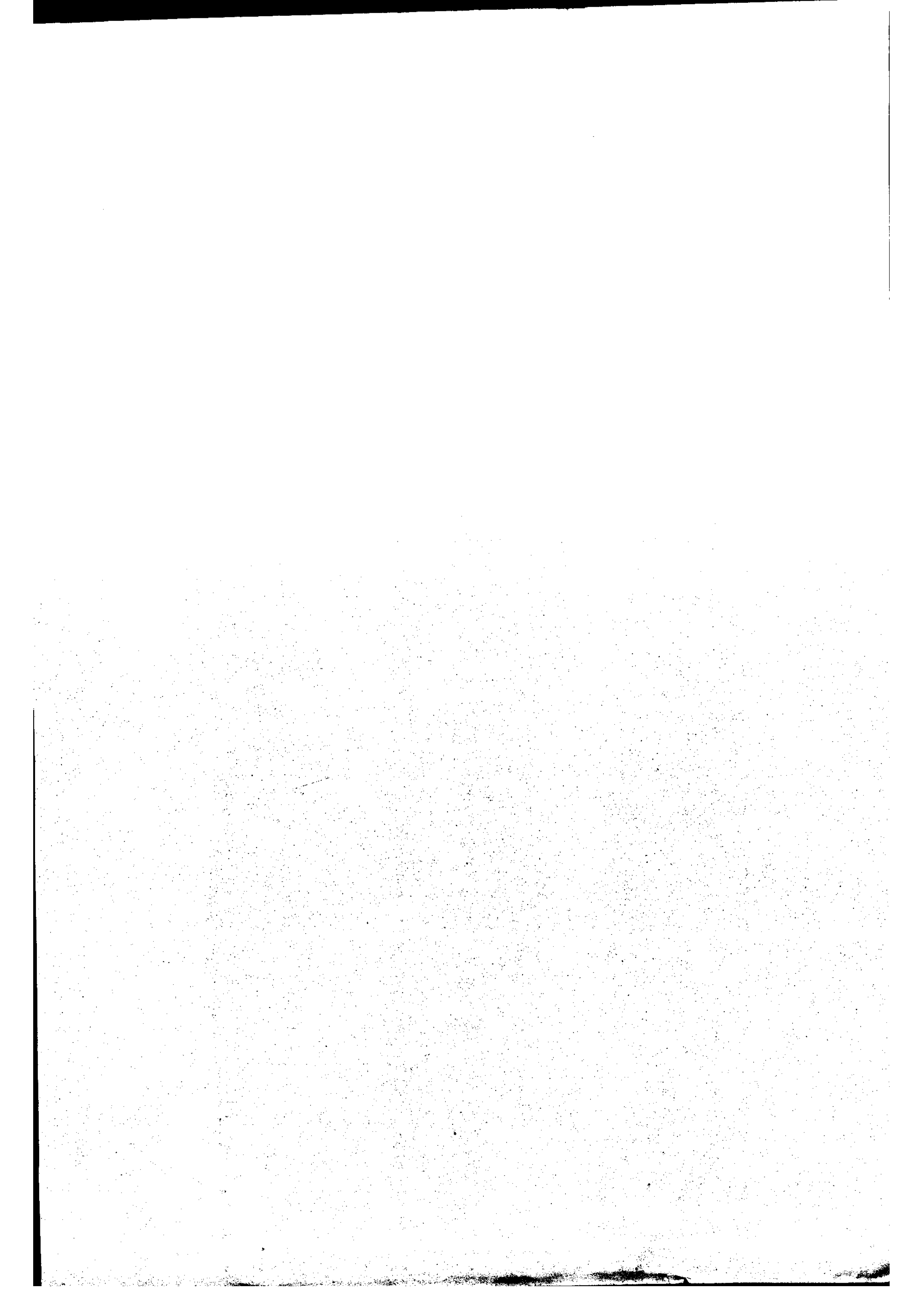
وأذنا بإصدار هذه البراءة إثباتا لذلك .

تحريرا بقصر الجمهورية بالقاهرة في اليوم الثاني والعشرين من شهر ربيع الآخر لسنة ألف وأربعمائة وأربع من هجرة خاتم المرسلين

٢٥ يناير ١٩٨٤ .

أمين عام رئاسة الجمهورية

[illegible]



من أهم سمات عصرنا الحالى ذلك التيار الفكرى المتدفق بين الباحثين والكتاب فى شتى مجالات العلم والمعرفة ، من أجل البحث عن خلق جديد ، أو ابتكار حديث يفيد الانسانية .

ولقد شد انتباهنا موضوع "السلطة الرئاسية" فى الوظيفة العامة باعتباره من أهم الموضوعات البارزة والحية ، لارتباطها الوثيق بحياة التنظيم الادارى فى الدولة . ولقد اخترناه موضوعا لهذه الرسالة لأسباب عملية وعلمية كثيرة ، لعل أهمها فى تقديرى يتمثل فى الآتى :

أولا : الأسباب العملية

١ ـ ان العلاقة بين الرئيس والمرؤوس فى الوظيفة العامة باقية ببقاء التنظيم الادارى للدولة ، لكن العلاقة الرئاسية تختلف باختلاف الزمان والمكان ، وطبيعة الانسان الذى يمارس السلطة الرئاسية والانسان الذى تمارس قبله هذه السلطة ، ومن ثم يختلف أسلوب ممارسة هذه السلطة وكيفية تقبلها ، وكل هذا يؤثر على مستوى الأداء وكفايته .

٢ ـ ان الرئيس الادارى من سفينة المجتمع الادارى بمثابة الربان ، ومن جسم التنظيم الادارى بمنزلة الروح التى تبعث فيه الحياة والحركة فهو ضرورة من ضرورات التنظيم الادارى التى لجأ اليها الانسان منذ نشأته ، فلا جماعة بلا قائد له يحدد رمزها الحسى ، ويحفظ هويته ، وعليه بالذات يتوقف الانتاج الادارى وكفايته ، ومن جانب آخر فان الرئيس الادارى هو العقل المدبر والقلب النابض الذى يدفع الحياة فى شرايين المرفق الذى يرأسه فى كل وقت لتسيير دفة العمل الادارى .

٣ ـ ان التطورات التى حدثت فى المجالات السياسية والاجتماعية والادارية تركت أثرها الواضح على عناصر الوظيفة العامة ، وعلاقة الرؤساء بالمرؤوسين . فالمفاهيم الديمقراطية ومبادئ الحرية والحركة النقابية كان لها تأثيرها الملموس فى هذا المجال [١] كما أن الالتزام بمبدأ المشروعية طابع الدولة القانونية الحديثة ، كان له بدوره أثره فى تحديد مجالات السلطة الرئاسية وآثارها . فضلا عن هذا فان هناك شروطا خاصة لممارسة السلطة الرئاسية للحصول على واجب الطاعة سواء بالنسبة للرئيس الآمر أو المرؤوس المطيع ، تتداخل بدورها لتحديد أبعاد هذه السلطة ومداها .

٤ ـ أدى تزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها نتيجة تحولها من المذهب الفردى الى المذهب الاشتراكى أن أخذت على عاتقها حل مشاكل كثيرة ليس فقط فى حاضر المجتمع وانما أيضا فيما يتعلق بمستقبله ، مما أدى الى بروز أهمية دور السلطات الرئاسية فى أجهزة الدولة كأداة لتنفيذ سياستها . ويكفى مقارنة " دولة الادارة " اليوم بما كانت عليه فى أوائل هذا القرن لنرى مدى التغيير الذى طرأ عليها نتيجة التوسع المطرد فى وظائفها ، وتضاعف عدد الوزارات وتعدد فروع كل وزارة والمرافق التابعة لها وزيادة عدد الموظفين بالتالى الى أرقام كبيرة [٢] وأصبحت القوة الادارية كالقوة السياسية من أهم

---

(١) أنظر فى ذلك : مقال جيدا ما :

- Gaudemet : Le déclin de l'autorité hiérarchique, D. 1947 ch. p. 434.
- Dimalta : Essairs sur la notion de pouvoir hiérarchique, Paris, 1961, p. 77.

(٢) أنظر : جرترود وليامز Gertrude Williams ـ ثمن الأمن الاجتماعى ـ The price of social security ـ لندن ، كيجان ، بول وشركاه ـ ١٩٤٥ ، ص ١ وما بعدها .

ـ دكتور/ توفيق شحاته ـ مبادئ القانون الادارى ـ الجزء الأول ـ الطبعة الثانية ـ

ميزات المجتمعات الحديثة [١] ، الأمر الذى أدى الى القول بـأن هذا العصر هو عصر الوظيفة العامة ، ومن ثم فقد تعاظم خطـورة دور الرؤساء الاداريين فى ادارة هذه الأعداد الضخمة لتحقيق أداء أفضل للعمل الادارى ، وأصبحت طائفة الرؤساء على هذا الأسـاس الركيزة الأولى لتحقيق التقدم الانسانى فى القرن العشرين مما دفـع الأنظمة القانونية فى الدول المختلفة الى الاهتمام بطائفة الرؤسـاء والمديرين فى الأجهزة المختلفة ٠

٥ ـ ترتب على السبب السابق أيضا اتساع اختصاص الرؤساء الاداريـين بحيث أصبح هؤلاء يتولون أمر مشروعات يصل حجم الانفاق عليها فـى كثير من الأحيان الى بضعة ملايين ٠ وهم الذين يقررون مصائر الأمور ، ويخططون للحاضر والمستقبل ٠ ومن ثم فهم المسئولون عن تحقيـق الأهداف فى جميع الميادين الداخلية والخارجية ، وهم كذلك شركاء متضامنون مع السلطات السياسية فى الدولة فى مرحلة التطور والانطـلاق الذى يعيشها مجتمعنا الجديد ٠

٦ ـ ان نجاح أى مرفق من المرافق العامة والمحافظة على سيره بانتظـام واطراد يرتبط الى أبعد حد بكفاءة وشخصية الرئيس الادارى لهـذا المرفق ، وقدرته على تحقيق أهدافه ، حتى لقد ارتبطت فى كثير من الاحيان ، شخصية المنظمة بشخصية رئيسها الادارى ٠ ولا أدل علـى ذلك من المثل المتداول فى القوات المسلحة لجميع دول العالم بأنه

---

١٩٥٣ ـ ص ٢٢٦ ٠

ـ شهير الخبير البريطانى أ ٠ ن ٠ سنكر الذى استقدمته الحكومة المصرية فى عام ١٩٥٠ لبحث مشكلة الموظفين فى مصر ـ ترجمة عربية ـ المطبعة الأميرية ـ ١٩٥٠ م ٠

ـ وأنظر بالتفصيل أيضا :

William White: The organization man, Garden City, New York Doubleday Anchor Books, 1956.

(١) أنظر : الاستاذ/محمد على سالم ـ الادارة ووظائفها ـ جامعة عين شمس ـ ص ٣ ٠

لاتوجد وحدة عسكرية رديئة ولكن يوجد رئيس اداري ردىء لهـــذه الوحدة وهذا ماينطبق الى حد كبير على المواقع المدنية .

٧ ـ ان الرؤساء الاداريين هم عماد الاصلاح الاداري في مجتمعنـــا الحاضر ، ولاشك أن الاصلاح الاداري هو الطريق الموصل الى تحقيق الثورة الادارية بمختلف جوانبها التنظيمية والبشرية والاجرائيـــة والتشريعية ، والتي تستهدف في المقام الأول راحة المواطنين ، هذه الثورة لابد أن تبدأ مواجهتها من قمة الجهاز الاداري في الدولـــة باعتبار أن شاغلي المراكز الرئاسية العليا هم أصحاب السلطة والقدرة في ممارسة الإدارة لأنشطتها ، وهم القدوة والمثل لمرؤسيهم فـــي تحقيق هذه الثورة ، من أجل تحقيق رفاهية المواطنين في شـــتى المجالات المختلفة .

٨ ـ إن الرؤساء الإداريين في المجتمعات النامية ومنها مجتمعنا يعـــبرون عن الأهداف الجديدة ، ويصورون حقيقتها لمرؤسيهم وعليهم عـــبء تشغيل وتحقيق هذه الأهداف ، وتكتيل ولاء المرؤسين حولها ، ومـــن هنا ينظر إلى الرئيس الإداري الأعلى في كل منظمة على أنه تجسيد للمنظمة وليس فقط رئيسا لها ، ومن هنا يبرز الدور الحيوي للرؤســاء الإداريين للأسباب الآتية :

أ ـ إن الرؤساء الإداريين والسياسيين في الحكومة هم الذين يقودون معارك التنمية القومية الشاملة التي تستهدف إعادة البنـــاء الاقتصادي والاجتماعي والتطوير في البلاد باعتبار هؤلاء الرؤساء حجر الزاوية في إدارة المرافق العامة [1] هذا فضلا عـــن قيامهم بعملية تطويع التقاليد التي عفى عليها الزمن لمتطلبـــات

---

(١) أنظر : دكتور حسين رمزي كاظم ـ مجلة الادارة العدد ٢ أكتوبر سنة ١٩٧٢ ـ ص ٧٩ ، في مقال بعنوان " القيادات الادارية في مواجهة معركة الانتاج " .

الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحديثة .

ب ـ إن نتائج العمل الحكومى فى المجتمعات النامية لاتتصل بسمعة الموافق أو الجهاز الحكومى وحده وانما يمتد أثرها الى النظام القائم كله .

جـ ـ إن خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ترتبط ببعضها البعض ارتباطا وثيقا ، هذا فضلا عن ارتباطها كلها بالأهداف العامة للدولة . ومن ثم فان أى توقف أو إخفاق فى إحداها يؤثر بالضرورة على غيرها ، وقد يعرقل خطة التنمية أو يحول بينها وبين تحقيق أهدافها وفقا للبرنامج الزمنى المحدد .

د ـ ان خطط وبرامج التنمية تحوى مشروعات ضخمة يحجم الانفاق فيها يصل فى بعض الأحيان الى بضعة ملايين من الجنيهات ولذلك فان الخسائر التى قد تترتب على سوء إدارة الرؤساء أو إخفاقهم تكون فادحة (١)

وإزاء هذه الأسباب السابقة تبدو أهمية الدور الذى يلعبه الرؤساء الاداريون خلال مراحل التنمية، لما لها من عظيم الأثر فى حياة المجتمع وتطوره . وهذا يتطلب بالضرورة الاتجاه نحو اختيار الرؤساء الذين يكافحون دائما من أجل تحقيق أهداف مجتمعة المنظمة من أجل تحقيق حياة أفضل للشعب المصرى (٢).

---

(١) أنظر : دكتور /عبد الكريم درويش ، دكتور/ليلى تكلا ـ أصول الادارة العامة ـ الطبعة الثانية ـ ١٩٧٢ ـ ص ٣٨١ .
أنظر : دكتور/عبد الكريم درويش ـ الديمقراطية الاشتراكية ـ ص ٢٨٨ ـ ٢٨٩ .
Eugene Block: The Diplomacy of economic development "Cambridge, massachussettes: Harvard University Press. 1960", p.12.

(٢) مثال ذلك : ادارة عمليات تمصير البنوك ، وشركات التأمين وتأميم قناة السويس سنة ١٩٥٦ حيث اثبت الرؤساء الاداريون فى كل هذه المواقع كفايتهم الادارية .

لقد أصبحت الحضارة الحديثة تشعر بحاجتها إلى العقــل الادارى الذى يتمتع به الرؤساء الاداريون فى المنظمات بصورة لم تحدث من قبــل كما هى مطلوبة الآن •

## ثانيا : الأسباب العلمية

تتمثل الأهمية العلمية لموضوع الرسالة فى الأسباب الآتية : ــ

١ ــ إن موضوع السلطة الرئاسية كقيادة إدارية يلقى اهتماما متزايدا مــن الفكر الادارى على المستويين العالمى والمحلى على حد ســواء • ويتمثل الاهتمام العالمى فيما تنشره الهيئات المتخصصة بالأمم المتحــدة حول الموضوع من أبحاث وآراء مستفيضة بالاضافة إلى مايلقاه مــــن اهتمام بالغ فى فكر كتاب الإدارة فى العالم الغربى (١).

وعلى المستوى المحلى يتعاظم الاهتمام ويظهر أثره بوضوح فــــى تطلعات الميثاق نحو القيادة الحقيقية وفى ملامح الصورة التى رسمها للقيادة القادرة على تحمل مسئوليات التنمية والتقدم • كما أصبــــح الاهتمام واضحا فى تقارير الخبراء الأجانب الذين تدعوهم الدولة مــن وقت لآخر للاستشهاد بآرائهم الرائدة فى حركة الاصلاح الادارى وتنمية القادة (٢)

---

(١) من الأمثلة البارزة فى هذا الشأن :
- Dr. J. In't Veld: "Growing demands of administrative leadership in modern government and private sector. (Institute of Public Administration, Cairo, 1959).p.5.
- M.E. Dimock. G.O. Dimock. Lois. W: "Public Administration" (Renhert and N. Y., 1958), p. 367.

يقولون فى هذا الصدد " ان القيادة هى مفتاح الادارة العامة لانها مسئولة عن سلامة التنظيم وادارة الأعمال وحث العاملين على انجازها بحماس وكفاءة " •

(٢) من أهم هذه التقارير :
- Lauther Gulick and James Polock:"Government Reorganization in the U.A.R." (Central Committee for the Reorganization of the Machinery Government, Cairo, June , 1962).p.p.16-18.

رابعا : أولبانه ميلسون " ملاحظات حول اختيار كبار القادة واعدادهم ــ الجهــــاز المركزى للتنظيم والادارة ــ الوثيقة رقم ٢١ ، ص ٢ ــ ٣ •

٢ ـ احتلت السلطة الرئاسية ـ كقيادة ادارية ـ Leadership فصولا رئيسية من كتب علم النفس الصناعي الاداري بعد أن كانت قاصرة من قبل على علمي النفس التربوي والاجتماعي، فقد كشفت الدراسات الواسعة الكثيرة عن الفرق الهائل بين القيادة الديمقراطية والقيادة الاستبدادية من حيث أثرها في الروح المعنوية للجماعة وقدرتها على خلق التضافر بينها لتحقيق الانتاج •

٣ ـ ان الرئاسة الادارية تمثل أحد المحاور الأساسية في عملية التنمية الادارية في تطورها الحديث • ومن هنا نجد أن كثيرا من الدول تركز في برامج التنمية الادارية على تخصيص العديد من برامجها للقيادات الادارية في مختلف مستوياتها (١)

ومرجع ذلك أن القيادة الادارية تلعب الدور الأساسي في ربط وحدات التنظيم بأعضائها وبالهدف الذى تسعى اليه المنظمة وتعمل على تحقيقه • وكذلك احداث التنسيق الكامل بين كل ماسبق والعمل على توجيه المنظمة الوجهة السليمة المتفقة مع هدفها • ومن ثم حل منازعاتها ومشاكلها وخلافاتها حتى تتحقق الوحدة في داخلها •

وتهدف برامج تنمية القيادة الادارية أو القادة الاداريين الى ضرورة الاستعمال الأمثل للقدرات والامكانيات التى يمثلها الرئيس الادارى •

وهى بعد تركز أيضا على الجانب الانسانى بالدرجة الأولى خاصة فيما يتعلق بالقدرات الاستثنائية التى تملكها القيادة • وتوجيه كل ماسبق الى الوجهة السليمة لاستثماره فيما يتعلق بصناعة القرار وبالتخطيط له • وبصورة عامة تهدف برامج تنمية القادة الاداريين الى تأهيلهم بتكامل وكفاية لتحقيق مسئولياتهم التى تتضمنها الوظائف

---

(١) دكتور/ابراهيم درويش ـ التنمية الادارية ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٥ ـ ص ١٦٥ ـ ١٦٦ •

الخطيرة الملقاة على عاتقهم . كما تهدف أيضا الى بناء القيـــادة الاستشارية أو الديمقراطية أو القيادة القائمة على أسلوب الحريـــة والتشجيع على تفويض السلطة بشكل يكفل تحقيق المشاركة الفعلية فى عملية صنع القرارات ، اضفاء كفالة أقصى درجة من الكفاية والفاعليـة ، وحسن الأداء فى داخل المنظمة لتمكينها من تأدية وظائفها (١)

٤ ـ ان اختيارنا لموضوع السلطة الرئاسية كان نابعا من الدعوة الى ربط البحث العلمى بمشاكل مجتمعنا، وعدم التحليق فى آفاق النظريـــات المجردة، فكما يقول الميثاق "ان المشاكل الاقتصادية والاجتماعيـــة الكبرى التى يتصدى لها شعبنا اليوم لمواجهتها لابد لها مـــن حلول علمية وان الجامعات ليست أبراجا عاجية ولكنها طلائع متقدمة تستكشف للشعب طريق الحياة" .

٥ ـ انه لايوجد قطر من بلاد العالم بدون مشكلة أو مشاكل . وبالتالـــى فان بلدنا يعانى من بعض المشاكل، ولعل أهمها فى تقديرى هـــى مشكلة ادارة المرافق العامة وجوهر هذه الادارة يتمثل فى علاقـــة الرؤساء الاداريين بالمرؤوسين من أجل تحقيق الأغراض المنشودة مـــن هذه المرافق بأكبر فاعلية ممكنة .

ولعل فى تقديرنا أن سبب تأخر علاج المشاكل الادارية ومنها مشكلة العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين ترجع الى تأخر العلوم الانسانية على اختلاف فروعها وحقولها قياسا بالعلوم الصرفة الأخرى وعلوم الطـــب والجراحة . هذا فضلا من أن الانسان ذاته ذلك الكائن البشـــرى الذى تدور حوله كافة الدراسات الانسانية مازال سرا غامضا وكيانـــا

---

(١) راجع تفصيل ذلك فى بحث الدكتور / ابراهيم درويش ـ القيادة الادارية ـ المنشور بمجلة القانون والاقتصاد التى يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة القاهرة ـ العدد الثالث ـ السنة ١٩٧٣ .

معقدا لم يفلح فى تحديد مدخلاته ومخرجاته أو فهم مظاهر سلوكه كل الجهود والنفقات التى استنفدتها الهيئات والجمعيات والجامعات العلمية (١).

ولعلى بذلك أوضح أن الانسان هو صاحب الدور الأساسى فى جميع المشاكل والمعوقات الادارية ، سواء بتعامله مع نفسه أو مع رؤسائه أو مرؤسيه .

٦ ـ ان دراسة هذا الموضوع (السلطة الرئاسية) تبين الى أى حد كيف يمكن للرئيس الادارى القيام بدوره الهام فى مجال التوفيق بين عنصرى الفاعلية والضمان ، فى مجال العمل الادارى من أجل تحقيق التوازن العادل بين مصلحة المرفق ومصلحة الموظف الفردية .

٧ ـ وهناك سبب خاص يتمثل فيما تبرزه دراسة موضوع السلطة الرئاسية من مبادئ وضوابط للرؤساء الاداريين، يمكن بعد ذلك نقلها من الناحية النظرية المجردة الى الناحية التطبيقية ، بهدف تطوير السلطة الرئاسية بما يتناسب مع أهميتها فى دولة الرفاهية .

واذا كان الفقه يقرر أن القرن العشرين يعتبر بحق قرن الدراسات الادارية من الناحيتين القانونية والفنية وأنه يعد أيضا قرن الوظيفة العامة ، فان العلاقة بين الرئيس والمرؤس تعتبر بحق أحد ركائز الوظيفة العامة ، ان لم تكن أهمها على الاطلاق ، باعتبارها العمود الفقرى فى التنظيم الادارى للدولة على نحو ما سنرى بعد ذلك تفصيلا من خلال فصول هذه الرسالة .

مما تقدم يتضح جليا مبررات اختيارنا لموضوع السلطة الرئاسية فى الوظيفة العامه .

---

(١) انظر : دكتور/عامر الكبيسى ـ مجلة العلوم الادارية العدد ٣ ـ سنة ١٩٧٢ ـ ص ١١١ الى ص ١٢٠ ـ مقال بعنوان " المعوقات الادارية فى الدول النامية والطريق الى حلها ".

وموضوع السلطة الرئاسية ليس موضوعا قانونيا فقط ، بل انه في الحقيقة موضوع يتصل اتصالا وثيقا بعلم الادارة العامة . والصلة بين القانون الادارى وبين علم الادارة العامة قد اتضحت معالمها في الوقت الحاضر ، فمن المعلوم ان الادارة نشاط والقانون قواعد ، والنشاط يجب أن يدور في فلك هذه القواعد ولايتعارض معها ، بل ان النشاط هو روح القواعد وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن القانون الادارى والادارة العامة بالنسبة لموضوع السلطة الرئاسية هما وجهى عملة واحدة .

بل ان الدراسة تتعدى بعد ذلك الى ربط المنهج القانونى بمناهج علم النفس حتى يمكن تحقيق الاطار الصحيح للدراسة ، فضلا عن تحقيق هذه النظرة من التكامل والواقعية والعمق في الدراسة القانونية . واذا كان علم الادارة العامة يهتم أساسا بزيادة الفاعلية . فمن هنا فان عرض موضوع السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة يكون ناقصا اذا لم يعالج في ضوء هذه الفاعلية . ولهذا فان عرض وجهة نظرنا لدور السلطة الرئاسية في الادارة في مصر سوف يتم في ضوء اعتبارات علم الادارة العامة (١) وعلم النفس الادارى أيضا . ولهذا السبب فان البحث اقتضى منا بحسب طبيعته ليس النظر فقط في مراجع الدراسات القانونية ، بل اضطر أيضا في مراجع الادارة العامة وادارة الأفراد وعلم النفس بل والشريعة الاسلامية ، ولهذا فان اسلوب الدراسة المقارنة بين القانون الادارى وهذه العلوم يكون لازما في هذا الصدد .

وتحقيقا لهذه الغاية ، سوف نعرض لبعض النظم الأجنبية التى لها صلة وثيقة بمصر، وبصفة خاصة في فرنسا التى أخذت مصر عنها نظام القانون الادارى .

---

(١) أنظر : العميد الدكتور/الطماوى ــ قضاء التأديب ــ طبعة ١٩٧١ م ــ ص ١٣ .
دكتور: سيد الهوارى ــ الادارة العامة ــ الطبعة الثانية ١٩٦٥ م ــ ص ٢٣ .

واذا كانت السلطة الرئاسية من النظام الوظيفى بمثابة العمود الفقرى من الجسم ، فان التطور الذى لحق الوظيفة العامة كان له صداه المباشر على نظام السلطة الرئاسية .

فمن المعلوم أن الوظيفة العامة بدأت فى أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقين يثق فيهم إن شاء أبقاهم وإن شاء عزلهم بلا ضمان . ولقد ظهر ذلك واضحا فى نظم الحكم المطلق (١) ، وفى ظل هذه النظم الادارية لايمكن الكلام عن نظام متكامل من حيث الحقوق والواجبات للسلطة الرئاسية، يقوم على الأفكار الحديثة التى تكون فى مجموعها مايمكن أن نسميه بنظام السلطة الرئاسية . بل كان الأمر موكولا الى الرئيس الادارى الأعلى يبقى الموظف مادام محلا للثقة ويعزله من وظيفته إذا فقد ثقته فيه .

ولقد تغير هذا الوضع فى العصر الحاضر فى كل النظم الديمقراطية بعد تحول الدولة من المذهب الفردى الى المذهب الاشتراكى واتساع نشاطها ، حتى ظهرت الحاجة الى وضع نظم تشريعية أساسية للوظيفة العامة ، تحدد أوضاع شغلها ، وماتخوله لشاغلها من حقوق وماتفرضه عليه من واجبات حتى نهاية الخدمة . وهذا قد أدى الى ظهور علاقات جديدة بين الرؤساء والمرؤسين تتميز بالتعاون بينهما ، وبوجود ضمانات قوية تهدف الى الحد من تعسف السلطة الرئاسية بالنسبة لحقوق المرؤسين (٢)

ونود أن نلفت النظر فى مطلع هذه الرسالة بأن دراستنا لموضوع السلطة الرئاسية سوف تقتصر على نشاط وعمل هذه السلطة التى تمارسه

---

(١) أنظر بالتفصيل : العميد الدكتور / الطماوى — مبادىء علم الادارة العامة — الطبعة السادسة — ١٩٨٠ م — الباب الثانى — عمال الادارة — ص ٣٠٢ .

(٢) Plantey, Alain, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1963, Tome 1, p. 80.

بالنسبة للمرؤوسين فى التنظيم الادارى ، وفى تصورنا ان أنشطة هــــذه السلطة تتمثل فى فرعين رئيسيين هامين هما :ـ

١ ـ دور السلطة الرئاسية فى مراحل العملية الادارية فى المرافق العامة .

٢ ـ دور السلطة الرئاسية فى الثواب (الحوافز الايجابية) والعقاب (الحوافز السلبية أو الروادع) .

وتتضح من هذه الوظائف الرئيسية عند اضطلاع الرئيس الادارى بمهــام منصبه ووظيفته فى الاشراف على المرؤسين وتوجيههم للمحافظة على ســير المرفق العام الذى يتولاه بانتظام واطراد من أجل تحقيق الأغراض المرسومة له بأكبر قدر ممكن من الفعالية المنشودة .

خطة البحث

والمنهج الذى سنسلكه فى بحث رسالتنا للسلطة الرئاسية فى الوظيفــة العامة نبدأه بباب تمهيدى نعرض فيه لاشارة سريعة ومختصرة عن مفهــوم السّلطة بصفة عامة ، نتناول فيها نشأة هذه السلطة والجوانب المختلفــة لها وأنواعها ، وأخيرا أطراف السلطة الرئاسية ونطاقها .

وبعد هذه الدراسة التمهيدية نقسم موضوع الرسالة الى قسمين رئيسيين على النحو الآتى :

<u>القسم الأول</u> : منها يتناول دور السلطة الرئاسية فى العملية والادارية وذلك فى بابين أولهما عن وظيفة السلطة فى مراحل العملية الادارية ، فــــى التخطيط والتنظيم والتنسيق والاشراف والرقابة ، وثانيهما عن وظيفة السلطــة الرئاسية فى توجيه الأوامر والقرارات ، ويقابل هذا الحق واجب المرؤسين فى إطاعة السلطة الرئاسية .

<u>أما القسم الثانى</u> : فهو يتناول دور السلطة الرئاسية فى الحوافز ، ونقسمــه الى بابين ، الباب الأول نتناول فيه دور السلطة الرئاسية فى الحوافــز

الايجابية • أما الباب الثانى فنكرسه لدراسة دور السلطة الرئاسية فـــى الحوافز السلبية •

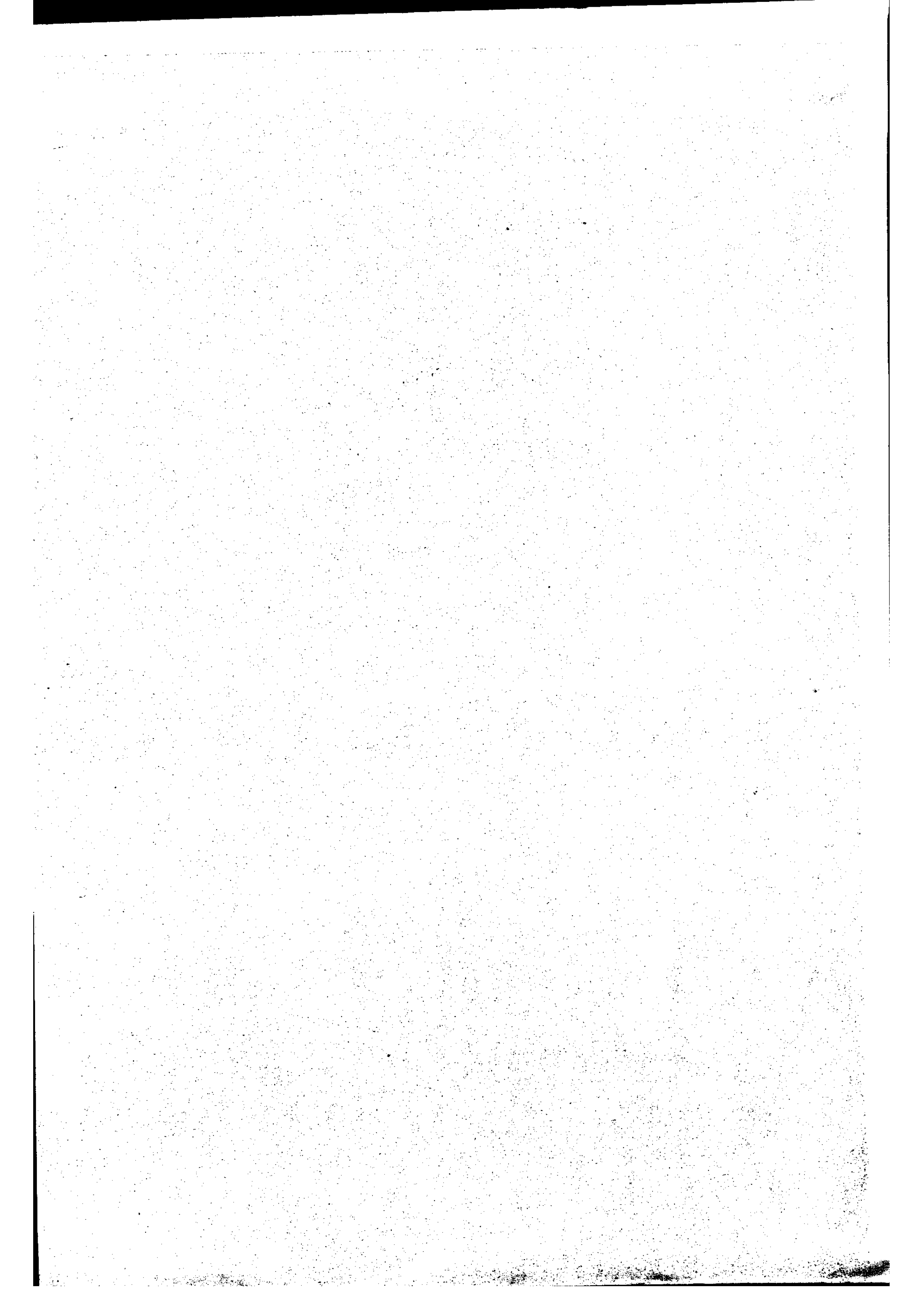
وسنحاول فى هذا البحث أن تتسم الدراسة فيه بالمقارنة بين علـــم الادارة العامة والقانون الادارى • على أن نتعمق بعض الشئ فى بحـــث قانوننا المصرى بصفة خاصة كلما أقتضى الأمر ذلك •

وفى نهاية هذه الرسالة نتحدث عن الدور الأمثل للسلطة الرئاسية فى الوظيفة العامة بالنسبة للمرؤسين لها •



# باب تمهيدي

## المفهوم العام للسلطة



## تمهيد وتقسيم

إن ظاهرة السلطة تعد من أعقد الظواهر الانسانية لما تتسم به من تعقيد وتشابك مع غيرها من الظواهر المختلفة فى مجالات العلوم الاجتماعية والنفسية [(١)].

والسلطة فى الأصل تتخذ كأساس تفسر عليه ظاهرة القوه •

وقد يجتزأ ببعض معانى القوة فتتمثل أساسا فى مفهوم السلطة •

ويذهب بعض الكتاب [(٢)]، الى أن كل سلطة تتألف من عناصر ثلاثة :

١ ـ عنصر بيولوجى ، ويستفاد من هذا العنصر حاجة الراغب فى السلطة الى أن يستخدم تبعا للأحوال والمراحل التاريخية ، القوة البدنية أو المهارة الشخصية أو قوة التأثير الدعائى ، حتى يفوز بها ويتقلدها • بل تظل حاجته الى تلك العوامل قائمة حتى يصد محاولات الطامحين اليها •

٢ ـ عنصر القوة ، فلا تقتصر القوة على معنى القوة البدنية • وانما تتعداها لتشمل كل قوة يمكن أن تحقق التفاف المحكومين حول السلطة • ومن ثم ، قد تتمثل فى قوة العقيدة الدينية التى تكون السلطة تجسيدا لها ، كما قد تتمثل فى قوة تأثير الرسائل الدعائية التى تحوزها الحكومات فى الأزمنة الراهنة •

٣ ـ عنصر العقيدة ، ذلك أن ينتفى وجود سلطة ترتكز على القوة المادية المحضة ، فلا تخلو سلطة ، مهما بدت مستبدة أو مطلقة من ركيزة ولو

---

(١)(١) أنظر : دكتور/على عيف ـ مذكرات فى الادارة العامة ـ لم يحدد تاريخ الطبع ـ ص ٩٦ ـ ٩٧ •

دكتور/ ابراهيم درويش ـ التحليل الادارى ـ ١٩٧٢ م ـ ص ٥ وما بعدها •

(٢) Lescuyer (Georges): Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, Cujas, Paris, 1968, p.12.

بميره من رضاء المحكومين بها ، فرضاء المحكومين على اختلاف درجاتهم ، عنصر أساسى فى كل سلطة اجتماعية أو سياسية ، وبهذا المعنى يمكن تعريف السلطة " بأنها القوة الناشئة من الوجدان الاجتماعى ، والرامية الى قيادة الجماعة فى سعيها وراء الصالح العام ، والقادرة على إرغام المحكومين على الامتثال لتوجيهاتها (١).

ويعرف البعض الآخر السلطة بأنها " التنظيم القسرى للنشاط المشترك للأفراد (٢).

واذا كانت السلطة قد تبدت أصلا كظاهرة اجتماعية تطورت مع نشأة الدولة ، وتطور مؤسساتها الى ظاهرة سياسية ودستورية فانها مع التطور الحديث للادارة العامة قد أصبحت أيضا ظاهرة إدارية .

والسلطة فى نطاق الادارة العامة هى التى تعطى للتنظيم الادارى شكله الرسمى ، وللقائمين عليه فى قمته القوة التى تمكنهم من صنع القرارات ابتغاء تحقيق الأهداف ، ومعنى ذلك ان للسلطة "دور" وانها فى نفس الوقت "وظيفة القوة" ، وينبثق من دور السلطة مجموعة قواعد تحدد السلوك العام للتنظيم ، وكونها وظيفة القوة تعنى ماتمكن الرئاسة الادارية من قدرات وصلاحيات تتحدد العلاقات المختلفة داخل التنظيم الادارى على أساسها (٣)

---

(١) Burdeau (Georges): Treite de science politique, Libraire generale de droit et de jurisprudence, Paris, 197o, 2eme Ed., Tome V, p. 406.

وأيضا ـ الدكتور/ محمد كامل ليله ـ النظم السياسية ـ الدولة والحكومة ـ ١٩٦٧ م ـ ص ١٤ .

(٢) Tikhomirov (Tu-A): Division of powers or division of labour ? Soviet Law and government review, Spring 1967, New York, Vol. V, No. 4,p. 12.

(٣) أنظر : دكتور/محمد جمال الدين نصوحى ـ مجلة الادارة ـ عدد ٢ أكتوبر ١٩٧٥ ـ ص ٦٣ حيث يرى أن السلطة تتمتع بمظهر الأمر والعقاب .
ـ دكتور: محمد محمد سويلم ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ـ الوثيقة رقم ٤٩٦ حيث تكلم عن التنظيم والسلطة والمسئولية .

والمدخل القانونى التقليدى للسلطة يعتمد على الحقوق والواجبات فكل من يملك سلطات معينة له الحق Right فى اقتضاء الطاعة وكل من يتلقى الأمر عليه واجب الطاعة "duty of obey" (١)

وترتبط بذلك فكرة مشروعية السلطة Legitmacy of authority التى تستند الى وجود أداة تفويضية تضفى على الشخص المسئول الحق القانونى أو الشرعى اقتضاء طاعة الآخرين . وتنص هذه الأداة التفويضية عادة على وسائل معينة يستخدمها الشخص المسئول فى ممارسته لحقه القانونى تجاه الأفراد الذين يضطلعون بالتنفيذ (٢).

ويعرف Chester Barnard " السلطة " بأنها الصفة التى يتسم بها اتصال أو أمر معين فى تنظيم رسمى بمقتضاها يقبل الأفراد ذلك الأمر الذى يملى عليهم ما سوف يقومون به أو يمتنعون عن القيام به فيما يتعلق بعملهم (٣).

ويشير البعض الى أن التعريف العام للسلطة هو الحق المشروع أو القانونى أو الحق فى الأمر أو التصرف فى السيطرة أو النفوذ أو القوة Power يمارسها الشخص على غيره . والحق فى توجيه الأمر الى الآخرين للقيام أو الامتناع عن القيام بأنشطة معينة يرى صاحب الأمر أنها تتفق مع تحقيق أهداف خطة المنظمة وتتناسب معها (٤).

ويعرف المسئولية بأنها المهام أو الأعمال المطلوب انجازها وفقا للخطة

---

(١) أنظر : جون . م . فيفنر فى التنظيم الادارى ـ ١٩٦٠ م ـ ص ٨٦ . ترجمة محمد توفيق رمزى وخير الدين عبد القوى .

(٢) أنظر : دكتور/ناجى البصام ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنة ١٥ العدد ١ ابريل ١٩٧٣ ـ ص ٢٠٩ ـ مقال بعنوان " دور السلطة فى الادارة " .

(٣) Barnard, Chester, The function of executive . Cambridge, Harvard University Press, 1938, p. 92.

(٤) Urwick Lyndall: Elements of administration, New York, Harper and Bross, 1944, p. 41.

وبالتالى فان كل موظف يتحمل مسئولية يجب أن يعطى سلطة لكى يحقق الهدف من وظيفته ، ويصل الى النتائج التى يسعى اليها ، وحينما تقترن السلطة بالمسئولية فانه من المتوقع أن تؤدى الواجبات على وجه أفضل .

غير أن البعض الآخر (١) من العلماء يختلف معهم ويفرق بين لفظ Power أى القوة أو الحق وبين لفظ authority أى السلطة ، فيشير الى أنه بالاستطاعة اضفاء السلطة على الغير ولكن القوة أو القدرة فلايستطيع انسان أن يهبها أو يسلب الغير منها .

فالمدير لايستطيع أن يشرك رئيس القسم أو رئيس العمال فى قدراته وقوته التى يتمتع بها ولكنه يستطيع أن يهيئ لهم الفرصة لتنمية قدراتهم وقوتهم ، ويضيف هذا الفريق من العلماء الى انه لايظن أن القوة أو الحق أمر يمكن تفويضه لأنه يعتقد أن القوة الحقيقية هى القدرة Capacity فاضفاء القوة على العمال هو عملية جوفاء ، اذ أن المشكلة لاتتعلق بمقدار التحكم أو التسلط الذى يمكن للعمال أن ينتزعوه من الادارة ، فهذه سلطة صورية سرعان ماتفلت من أيديهم ، ولكن تنحصر مشكلة هؤلاء العمال فى مقدار القدرات التى يمكنهم بأنفسهم أن ينموها ويروها ودور الادارة فى هذا الشأن هو تهيئة الفرصة أمام هؤلاء العمال لتنمية قدراتهم .

كما يشير الفريق نفسه الى أنه لتفادى مشاكل الرئاسة ومايترتب عليها من خلافات فلابد من تجريد عملية اصدار الأوامر من الطابع الشخصى وذلك عن طريق اشتراك الكافة فى دراسة الموقف واستطلاع مقتضياته ، ثم اتباعها وهو ما أطلقوا عليه " قانون الموقف " (٢)

---

(١) Mary Parker: New York, Harper and brothers , 1940, .p. 29.

(٢) Priffner and Sherwood, Administration Organisation Prentice Hall, LNC. Englewood Cliffs, N.Y. 1960, p. 86.

ويعرف سيمون Simon السلطة بأنها قوة صنع القرارات التى توجه أعمال الآخرين وهى علاقة بين شخصين أحدهما أعلى من الآخر الذى هو فى مرتبة أقل من الأول ، والأعلى يصنع القرار مع توقع طاعة الثانى له ، بل أن الثانى يتوقع بطبيعته صنع وصدور قرار من الأول ويبرز دوره فى تنفيذه ، وهكذا فان العلاقة بينهما تمثل نموذجا سلوكيا فى داخل التنظيم الادارى [١].

ويقول "تيد" ان السلطة لاتكمن فى الفرد صاحب السهاية أو المكانة فى السلم الادارى ، بل انها أكثر ارتباطا بالفهم وسلامة الحكم والتصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل مركز السلطة [٢] وهذا يعنى أن السلطة ليست مجرد اصدار الأوامر ولكن السلطة تعنى التأثير فى الناس من جانب الفرد الذى يشغل مركز السلطة الرئاسية .

من التحليل السابق يتبين لنا أن السلطة يجب أن تفسر على أساس قانونى فهى تحمل معنى الحق والواجب، بمعنى أن ذلك الذى يملك القدر المحدد من السلطة له "الحق" فى أن يطاع وأن من يمارس عليه هذا القدر من السلطة أو جزءا منها يقع على عاتقه "واجب" الطاعة له، والسلطة تتسم بالطابع القانونى وفق ممارستها على النحو السابق أى أن معيار السلطة هو القانون الذى يجب أن يتم العمل الادارى وفقا له وهذا يقتضى توافر نظام قانونى يحدد علاقات السلطة من حيث أحقيتها ولمن ـ أى من يمارس السلطة ـ وعلى من تجب الطاعة وحدود ذلك [٣].

واذا طبقنا هذا المدخل على السلطة فى التنظيم الادارى بجمهورية مصر العربية ، سنجد أن السلطة المركزة فى قمة التنظيم الهرمى ـ بأجهزة

---

(١) Simon, Herbert, A., Administrative Behavior, (2nd Ed., The MacMillan Company, New York, 1970), p. 123.

(٢) أنظر : اردواى تيد ـ فن الادارة ـ نيويورك ـ ١٩٥١ م ـ ص ١٢٦ .

(٣) أنظر : دكتور / ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٩ ومابعدها .

الحكومة والقطاع العام ـ يتم تفويض أجزاء كبيرة منها الى المساعدين المباشرين ثم الى مساعدى المساعدين بمعنى تسلسل هذا التوكيل في السلطة الذى يظهر فى الخريطة التنظيمية حتى تصل الى قاعدة الهرم الوظيفى أو قاعدة السلم الادارى •

هذا من جانب • ومن جانب آخر ينبغى على الرئيس الادارى الذى ينشد النجاح فى عمله أن يغير من أسلوب استخدام السلطة ويحولها الى علاقات مع الآخرين فليست السلطة قوة للسيطرة عليهم • وتتوقف مهارة الرئيس الادارى على كيفية استخدامه لهذه العلاقة للعمل مع الآخرين كجماعة متماسكة متعاونة تهدف للصالح العام •

ولايعتمد الرئيس الادارى على اصدار الأمر أو القرار الا بعد أن يعتمد على المشاركة والتعاون • وبذلك يخرج القرار الى حيز الوجود نتيجة لتفاعل الجماعة وأعضائها ويصبح القرار أكثر قبولا لدى أفراد المرفق • وبالتالى يكونون أكثر تصميما على تنفيذه •

وهذا لايعنى حرمان الرئيس الادارى من السلطة واتخاذ القرارات بمعرفته فى الأوقات التى يرى فيها ضرورة لذلك وفى الحدود التى تستوجب سرعة اتخاذ القرار • بهذا يأتى تحويل مفهوم السلطة الى علاقات متبادلة فعالة فى الادارة •

بهذا نكون قد انتهينا من عرض مفهوم السلطة بصفة عامة • ونتكلم بعد ذلك عن نشأة السلطة • والجوانب المختلفة لها وأنواعها • ثم أطراف السلطة الرئاسية ونطاقها فى ثلاث فصول على النحو الآتى :

الفصل الأول : نشأة السلطة •

الفصل الثانى : الجوانب المختلفة للسلطة وأنواعها •

الفصل الثالث : أطراف السلطة الرئاسية ونطاقها •

## الفصل الأول
# نشأة السلطة

### السلطة والمجتمع

الانسان مخلوق اجتماعى ، فهو لايعيش منفردا وانما يعيش فى مجتمع ولكنه بطبعه قد يميل الى حب السيطرة أو الفوضى ، ولهذا كان من الضرورى اقامة تنظيم اجتماعى يمكن الفرد من المحافظة على حقوقه وحقوق الآخرين .

ويقرر علماء التاريخ والاجتماع أن هناك اتجاها عاما لتطور الجماعات الانسانية ، ينقل هذه الجماعات من حالة الفوضى واستخدام القوة والسيطرة الى حالة النظام والاستقرار ، ويتمثل هذا فى القواعد الآمرة التى يلتزم الأفراد بإطاعتها واحترامها من أجل تحقيق العدل والحرية بينهم بحيث لايطغى قوى على ضعيف ولايتحكم فرد فى الآخرين .

وللوصول الى هذه الغاية كان لابد من قوة دافعة توجه الجماعة نحو أهدافها وتراقبها وهى بسبيل تحقيق هذه الغاية ، وهذه القوة انما تتركز فى السلطة العليا فى الجماعة . فمن المسلم به أن الحرية لاتكون الا فى ظل النظام القانونى ، وهذا النظام لايكون الا فى ظل السلطة ومن هنا ارتبط معنى السلطة فى المجتمع بالحرية والنظام فيه ومن أجل هذا يقرر فقهاء القانون الدستورى أن المجتمع والسلطة التى تنظم أمره وعلاقاته والسلطة شرط لازم لسيطرة النظام والقانون فى المجتمع (١) .

وكانت السلطة تختلف باختلاف الجماعات ، وعلى ذلك فلم يكن لها صورة محددة أو شكل معين ، ففى المجتمعات البدائية والمتقدمة كانت

---

(١) أنظر : دكتور/محمد كامل ليله ـ المرجع السابق ـ ص ١٢ ـ ١٥ .

هناك طبقة حاكمة وطبقة محكومة ، حكام يزاولون السلطة ومحكومون يخضعـون لها ويطيعونها ، ومازلنا نرى ذلك حتى وقتنا الحاضر في كل مجتمع .

ففي نطاق الأسرة يخضع الأفراد لسلطة يزاولها رب الأسرة ، وفـي نطاق القرية يخضع الأفراد لسلطة العمدة ، وفي النقابات والجمعيات هناك سلطة النقيب أو الرئيس ، وفي الهيئات الدينية أو الدينوية هناك سلطـة يزاولها الحكام على المحكومين .

## التطور التاريخي للسلطة

وبالنسبة لشكل السلطة في المجتمعات السياسية يقرر علماء الاجتماع أن أقدم صورة للنظم السياسية (١) هي العشيرة التوتمية التي تتكون من أفراد يسود بينهم الايمان بأنهم ينتسبون الى توتم واحد هو عبارة عن حيوان أو نبات أو جماد حلت فيه قوة عليا مقدسة وتفرعوا جميعا منه ، فهو بهـذه المثابة جدهم الأعلى ، وتبدو ظاهرة السلطة واضحة بينهم ، وكان يزاولهـا شيوخ العشيرة ، يجتمعون في مجلس واحد ليدبروا شئونها وأحوالها .

وتجمعت العشائر بعد ذلك وظهرت السلطة أيضا لتحكم مصالحهـا المتعارضة ، وكان يعترف بها لأقوى رؤساء هذه العشائر ، فلما اندمجـت العشائر واتحدت وتكونت القبيلة ظهرت السلطة أيضا يزاولها شيخ القبيلـة . وبعد أن تجمعت القبائل واتحدت واستقرت على بقعة من الأرض ، نشـأت الدولة واعترف بالسلطة لأقوى شيخ من شيوخ القبائل الذي صار بحكـم التطور حاكما أو ملكا .

ويتضح من هذا أنه في المجتمعات القديمة كانت تتركز السلطة في يد رئيس أو زعيم ترتضيه الجماعة ، لما يتمتع به من قوة جسدية أو عقلية وسـداد

---

(١) أنظر : دكتور/مصطفى أبو زيد فهمي ـ النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحـدة ـ ١٩٦٦ م ـ دار المعارف ـ ص ١٠ .

فى الرأى • وقد يفرض نفسه على الجماعة بالقوة ويمارس تلك السلطة بصفة شخصية ، كما لو كانت ملكا خاصا له أوتيها بكفاحه الشخصى ، ولما يتميز به من كفاءة خاصة ، وقيمة ذاتيه تميزه على سائر أفراد الجماعة التى يتولى قيادتها •

ولكن تقدم الوعى الثقافى والسياسى للأفراد جعلهم لايقبلون هذا الوضع ، ولايرضون تركيز السلطة فى يد فرد واحد بحيث أن السلطة تدور معه وجودا وعدما ، وتدفعه للتحكم والاستبداد ، ولذلك بدأوا يفكرون فى وسيلة أخرى يتفادون بها تلك المساوئ ، فاهتدوا فى آخر مراحل التطور الى فكرة جديدة مؤداها أن السلطة لايصح اعتبارها امتيازا شخصيا لفرد فى الجماعة وانما يجب أن تكون منفصلة عن شخص من يمارسها ، ويجب أن تنسب السلطة الى الدولة ، وأصبحت الدولة هى مستودع السلطة وباقية بها ، وما الحكام الا عمالها الذين يزاولون السلطة باسمها ولحسابها لتحقيق النفع العام لها (١).

## إسناد السلطة إلى الدولة

ونشأة السلطة مستندة الى فكرة الدولة — فى آخر مراحل تطورها على هذا النحو انما كان نتيجة لاحساس المحكومين بأنه لايمكن التسليم بأن مصير الجماعة البشرية يقوم على مجرد أشخاص الحكام ، واحساسهم بأنه لابد من ايجاد دعامة ثابتة تستند اليها السلطة •

وقد وجد الحكام أنفسهم أن مصلحتهم انما تتمشى مع هذا الاتجاه ، ذلك ان اصرارهم على أن السلطة انما ملك شخص لهم من شأنه أن يخلع عن هذه السلطة صفة الشرعية فى نظر المحكومين ، الأمر الذى يجعل

(١) أنظر : بيردو " السلطة السياسية والدولة " — عام ١٩٤٣ — ص ١٦٧ ومابعدها •
والدكتور/ثروت بدوى — النظم السياسية — الكتاب الأول — تطور الفكر السياسى والنظرية العامة للنظم السياسية — ١٩٦١ م — دار النهضة العربية — ص ١٧٨ — ١٧٩ •

أوامرهم محل شك وريبة) وقد يدفع المحكومين بالخروج عليها ومخالفتهـــا ، فالتقت مصلحة الحكام والمحكومين على اسناد السلطة الى الدولة .

وحول هذه الفكرة قامت المرافق العامة الأساسية والتنظيمات الاداريـــة والوظائف العامة في الدولة ، لتكون وسيلة الدولة في الحكم والتصـــرف ، ووسيلتها أيضا في اشباع حاجات الأفراد وتحقيق رفاهية المجتمع .

والأمر المجمع عليه الآن ، على الأقل في الدول الديمقراطيـــة ــ أن الدولة هي التي تحوز السلطة لا أفراد الحكام . وهذا لايمنع من أننا نرى من حين لآخر مذهب يهدر فكرة الدولة . ومن ذلك مثلا المذهب الوطني الاشتراكي الذى قام في المانيا النازية والذى يقرر أن الدولة انما هـــى فكرة تحررية غير ذات فائدة لأن السلطة انما تتركز في يد الفوهرر وحده ،(١) وفي نفس الاتجاه يسير المذهب الشيوعي الذى يرى أن كفاحه انما يمـــر بمرحلتين أولهما مرحلة ديكتاتورية البروليتاريا ــ الطبقة العاملة ــ وهـــى المرحلة التمهيدية التى تطبق المبادىء الاشتراكية بشكل مؤقت حتى يتهيأ المجتمع للمرحلة الحاسمة ــ المرحلة الثانية ــ وفي هذه المرحلة تكون نفسيـــة الأفراد قد تغيرت والنظام الرأسمالي قد قضى عليه فتطبق المبـــادىء الشيوعية وتزول الدولة نفسها بزوال السلطة والاكراه والضغط .

وأيا كانت هذه المذاهب فان الوضع القائم حاليا أن الافراد يتجمعـون في دول مختلفة وان هناك طائفة أولى وهى طائفة الحكام الذين يتحكمـون باسم دولهم ، ويمارسون السلطة ولهم حق اصدار الأوامر الى الغـــير ، وطائفة ثانية هى طائفة المحكومين وهم من تمارس السلطة في مواجهتم ويقع على عاتقهم واجب اطاعة الأوامر الصادرة اليهم والخضوع اليهم .

---

(١) انظر:
دكتور/مصطفى أبو زيد ــ المرجع السابق ــ ص ١٢ ومابعدها .
دكتور حسن عواضه ــ السلطة الرئاسية ــ رسالة دكتوراه ــ ١٩٧٥م ــ ص ٢٠١ــ٢٠٥ .

## نشأة السلطة الرئاسية

وقد نشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين وتطور في كنف نظام الوظيفة العامة حتى أصبح اليوم مبدأ من مبادئ التنظيم الاداري، فلم تكن المجتمعات البدائية تعرف أصلا نظام الموظفين ، بل كان كل عضو فيها يمكنه أن يساهم بقدر في مباشرة المهام التي فيها منافع للناس في مجتمعه. ومع تقدم الزمن تجمعت القبائل وبزغ نظام الدولة للوجود ، واستلزمت المهام الجماعية الاحاطة بقدر أكبر من المعرفة ، فأصبحت الحاجة ماسة الى وجود أفراد متخصصين، ومن هنا ولد نظام الموظفين ثم تكاثرت أعدادهم بعد ذلك وتزايدت نتيجة لتقدم المجتمعات وازدياد حاجياتها وتعقد الوظائف فيها . فاستتبع ذلك أن يقوم التنسيق بينهم وأن تنظم صفوفهم بحيث يكون منهم العقول المفكرة ، التي تدبر وتدير ثم الأيادي المطيعة في التنفيذ والامتثال ، وبعبارة أخرى الرئيس والمرؤوسين (١).

وهكذا نشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين ، وولدت معه رابطة التبعية للرؤساء ، والتي تعني الالتزام بأوامرهم والقيام بطاعتها ، هذا الالتزام الذي ينشأ حيثما يوجد تجمع وظيفي مهما قل عدد أعضائه ، اذ يقوم بينهم هذا الرباط التسلسلي ، بصرف النظر عن التدرج الاداري الذي ينشأ بين الهيئات الادارية ذاتها ، وبمعنى آخر فان علاقة التدرج الرئاسي التي تقوم بين الموظفين وينبثق منها واجبي الأمر والطاعة ، لا ترتبط بنظام المركزية أو اللامركزية الادارية ، وانما ترتبط بالتدرج الرئاسي الداخلي الذي ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية ادارية .

يتضح مما تقدم أن تاريخ نشأة السلطة هو تاريخ نشأة الدولة وهذه السلطة قديمة قدم الدولة ، والموظفون العموميون — رؤساء ومرؤوسين — في مرافقها العامة هم أداة هذه السلطة والمشخصون لأداتها ، وهذه السلطة ولدت بمولد الدولة صاحبة الحق فيها وهي خالدة بخلودها .

---

(١) Bougrat: L'obeissanecehiererchique, Th., Paris.1934.p.12.

## الفصل الثاني
## الجوانب المختلفة للسلطة وأنواعها

لكى نستكمل بيان المفهوم العام للسلطة ،يتعين علينا فى هذا الفصل الحديث عن الجوانب المختلفة للسلطة ، من الناحية النفسية والاجتماعية بعيدا عن المجال القانوني لها ، كما نتناول أيضا أنواع السلطة من وجهة نظر الفقه حيث تباينت الآراء التى قيلت فى هذا الصدد ، نظرا لاختلاف الزاوية التى ينظر منها كل رأى الى السلطة ، والمعيار الذى يستند اليه فى التقسيم .

ومن ثم نقسم الحديث فى هذا الموضوع الى مبحثين على النحو الآتى

المبحث الأول : الجانب النفسى والاجتماعى للسلطة .

المبحث الثاني : أنواع السلطة

## المبحث الأول
## الجانب النفسي والاجتماعي للسلطة

ينصب كلامنا عن السلطة هنا من الناحية النفسية والاجتماعية والسلوكية وليس من الناحية القانونية .

ويهمنا القول هنا أن الأفراد قد يطيعون الأوامر والتعليمات بوازع من أنفسهم ، دون اجبار للقانون . ومن هنا يكون مفهوم السلطة في مثل هذه الحالات هو القدرة على الحصول على الطاعة ، وعلى هذا الأساس فمن الممكن أن نجد شخصا في مستوى أقل من مستوى الرئيس الاداري قادر على التأثير في الآخرين ، والحصول على طاعتهم أكثر مما يتاح للرئيس الاداري من حيث الحصول على الطاعة الكاملة .

وبناء على المفهوم الاجتماعي والنفسي للسلطة يرتب " مستر برنارد " الحقائق الآتية : ـ (١)

١ ـ بالنسبة للأوامر والتعليمات غير الواضحة فانه لاسلطة لها .
٢ ـ وأن الأوامر والتعليمات التي لاتتفق وأغراض المرفق لايستجيب لها الأفراد .
٣ ـ والأوامر والتعليمات التي تؤدي الى الاضرار بمصالح الأفراد في علاقتهم بالمنظمة لاتحصل على الطاعة .
٤ ـ وإذا كان الفرد غير قادر على تنفيذ الأوامر والتعليمات فانه سوف يخالفها .

ومن جانب آخر ناقش " سيمون " وزملاؤه هذا الجانب النفسي للسلطة عند تحليلهم الظروف التي يقبل فيها الناس طاعة الآخرين طواعية وليس

---

(١) Barnard, Chester: The functions of the executive, Op.cit. p. 167.

كواجب يقع على عاتقهم ، وفرقوا بين هذه الحالة وحالة قبول الانسان طاعة القانون ـ كواجب ـ والذى يصدر من قبل المؤسسة التشريعية فى النظام السياسى (١).

وتتضمن هذه الطبيعة النفسية للسلطة والتى تختلف عن طبيعتها القانونية علاقة بين شخصين ، أو أكثر وهى تحدث استجابة وطاعة وقبول المقترحات والأوامر فى نفس الشخص المخاطب بها ويحدث هذا القبول فى الظروف والحالات الآتية (٢):

١ ـ قد يحدث القبول بعد مناقشة واقتناع وهنا تستبعد السلطة بالمعنى القانونى .

٢ ـ قد يحدث القبول بدون مناقشة وعدم اقتناع بالمقترحات .

٣ ـ قد يحدث القبول رغم عدم الاقتناع وظهور أخطاء وفق قيم المخاطب بالاقتراح ـ بالسلطة ـ أو وفق قيم التنظيم ككل أو كليهما .

وهذه الحالات الثلاث السابقة تبرز تساؤلا هاما وهو ماهى البواعث النفسية لقبول الاقتراح الصادر من قبل صاحب السلطة ؟ . والاجابة عن هذا التساؤل تكمن بطبيعة الحال فى علاقات السلطة ، والتى تقوم بين طرفين : صاحب السلطة الذى تنبثق منه الأوامر والاقتراحات فى التنظيم الادارى ، والطرف الثانى فى علاقات السلطة هو من وجه اليه ماسبق أى المخاطب بتنفيذه أو طاعته أو الاستجابة له . ويجب البحث فى كل حالة عن بواعث السلطة بهذا المعنى النفسى ، أى تحليل علاقة السلطة فى جانبيها للتوصل الى قيم البواعث النفسية فى قبول السلطة . كما يجب البحث أيضا

---

(١) Simon. Herbert: A. and others: Public administration 13 Printing. Alfred, A. Knopf. New York. 1970, p.p.180-202.

(٢) أنظر : دكتور/على شريف ـ المرجع السابق ـ ص ١٨١ .

عن ظروف ممارسة السلطة ، وقياس سلوك الفرد المخاطب بها قبل ممارسة السلطة عليه وبعدها ليعرف أوجه التغيير التى حدثت فى سلوكه، والبحث عن أسباب هذا التغيير فى حقائق الحياة فى التنظيم الادارى ، وفى طبيعة علاقات السلطة نفسها على الوجه السابق . كما أن هناك بعض الظواهر التى تساعد فى تفهم ذلك مثل دور العادة Custom فى تقبل القرارات ـ بدون معارضة ـ كعادة وكتوقع من قبل المخاطب بهذه القرارات . كما أن المؤسسات الاجتماعية المختلفة القائمة فى المجتمع محل الدراسة قد تساعدنا على فهم هذا الجانب فى ممارسة السلطة .

ويلاحظ أن هناك تطورات عديدة فى المجتمع الحديث وفى داخل التنظيم القائم فيه ، لها أدوارها المؤثرة بالنسبة للجانب النفسى والسلوكى للسلطة يتمثل أهمها فى الآتى [١] : ـ

١ ـ تباين نماذج التنظيمات الادارية الحديثة فيما يتعلق بعلاقات العمل فى داخلها فهى تتسم بالتعقيد الآن أكثر من أى وقت مضى .

٢ ـ دور الدولة بما تملكه من أدوات للتدخل وبالذات أدوات المشروع باعتبارها أدوات سلطة وماتحمله من جزاء معين .

٣ ـ دور المهنيين ، والفنيين والمتخصصين ، والخبراء فى داخل التنظيم الادارى وطبيعة العلاقات التى تقوم بينهم " وبين غيرهم من أعضاء التنظيم سواء فى اتجاه قمة السلم الادارى ، أو فى اتجاه أدنى الهيكل التنظيمى الادارى .

٤ ـ طبيعة العلاقات التى تحكم أعضاء التنظيم ككل وهل هى ديمقراطية استشارية ، أم تحكمية سلطوية .

٥ ـ الاختلافات النفسية بين الأفراد فمن المؤكد أن الأفراد ينقسمون

---

(١) أنظر : دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤ ومابعدها .

بطبيعتهم الى نوعين : نوع يقود ، ونوع يقاد ، ونوع يأمر ويقترح ، ونوع يستجيب ويطيع • ومن هنا كانت دراسة القيادة والرئاسة فى منتهى الأهمية على نحو ماسوف نرى •

٦ ـ نظر الفرد أو عضو التنظيم للوظيفة ، أو للموقع الذى يشغله فى داخل التنظيم وعلاقته به ، ذلك ان الطاعة قد تكون حصيلة اعتبارات نفسية معينة هى فى مجموعها تكون ثمنا اقتصاديا أو ماديا فى ذهن عضو التنظيم المخاطب بالسلطة ـ هذا الثمن يعادل الطاعة ، وهى فى ذهن الفرد تمثل ثمنا لبقائه فى الوظيفة ، أو الحصول على مرتب أو ترقية أو شغل موقع مؤثر عند ممارسة السلطة ، أو غير ذلك من المميزات المادية والمعنوية •

## المبحث الثانى
## أنواع السلطة

إذا حاولنا استعراض الأنواع المختلفة للسلطة فى المجتمع ـ فى ضوء ما أمكننا الوصول اليه من مراجع توافرت تحت أيدينا ـ فاننا نلاحظ تعدد التقسيمات الفقهية للسلطة ، بسبب اعتناق كل جانب فقهى ـ بصدد تقسيمه لها ـ لمعيار مميز خاص به يختلف عن المعايير الأخرى التى يتبناها غيره من الفقهاء ، فعلى حين يذهب جانب أول من الفقه لتبنى معيار يقوم على النظر الى نوع العمل الذى يقوم به الشخص ، يذهب جانب ثان الى تقسيم السلطة بالنظر الى نمط التنظيم القائم فى المرفق ، ويذهب جانب ثالث الى تبنى معيار يقوم على النظر الى مصدر السلطة ، كما يذهب جانب فقهى رابع الى تبنى معيار يستند الى الصفات التى يتمتع بها صاحب السلطة ، وأخيرا يبنى جانب من الفقه تقسيمه للسلطة على أساس النظر الى مضمونها .

### أولا : تقسيم السلطة من حيث نوع العمل داخل المرفق

يرى أصحاب الرأى الأول . أنه يمكن تبويب السلطة الادارية الممارسة فى المنظمة أو المرفق الى ثلاثة أنواع ، تنفيذية واستشارية ووظيفية (١) ، وتتكون السلطة التنفيذية من الحق أو قوة اصدار الأوامر الى المرؤسين واتخاذ الاجراءات التأديبية ضد المخالفين للأوامر أو لأسباب أخرى عادلة ، ولا تمارس السلطة التنفيذية الا بالنسبة للمرؤسين فى سلسلة التدرج ، وليس أفقيا بالنسبة للعاملين فى ادارات أخرى فى الهيكل التنظيمى .

---

(١) أنظر : دكتور/شوقى حسين عبد الله ـ أصول الادارة ـ ١٩٧٨ م ـ ص ٣٠٨ .
ـ دكتور/سيد الهوارى ـ الادارة ـ الأصول والأسس العلمية ـ ١٩٧٣ م ـ ص ٢٨١ ـ ٢٨٣ .

أما السلطة الاستشارية فهى فى الواقع ليست سلطة اطلاقا بالمعنى الحرفى للكلمة ، لأنها لاتعنى حق محدد فى توجيه الغير أو أمره أو تأديبه ولكنها تشتمل فقط على مجرد القدرة على تقديم المساعدة أو النصيحة أو الارشاد أو الخدمة الى الغير ، ويعتبر التعامل مع المعلومات وابداء النصح النشاط الرئيسى للاستشارى فى المنظمة ، وتنحصر مسئوليته فى تقديم معلومات موثوق بها الى جميع الأعضاء الذين يحق لهم ذلك ، وتكون سلطته فى نطاق الحصول على المعلومات فى مجاله الخاص ممن توفر لديه ، ولذلك يجب على الاستشارى الاعتماد على مقدرته فى الترغيب وشهرته فى ناحيتى الكفاءة والخبرة فى مجال تخصصه لكى تقبل توصياته ونصائحه .

أما السلطة الوظيفية فهى تشتمل على حق اصدار الأوامر فيما يختص بتأدية وظيفة معينة وهي ليست ملزمة مثل السلطة التنفيذية حيث أنها لاتشتمل على حق تأديب الغير لكى يمتثل لها .

ويتوقف اعتبار ما إذا كانت السلطة التي يمارسها المدير بالنسبة لشخص آخر تنفيذية أم وظيفية بطبيعتها على علاقته بهذا الشخص ، وعلى ذلك قد تمارس السلطة الوظيفية بالنسبة للعاملين فى ادارات أخرى من خلال الهيكل التنظيمى بينما تمارس السلطات التنفيذية بالنسبة للمرؤسين فى نطاق سلسلة التدرج فقط ، فمدير الأفراد يمارس مثلا سلطة وظيفية بالنسبة لبقية المديرين والمشرفين ومرؤسيهم بخصوص تقييم نواحى نشاط الأفراد ، ولكنه يمارس سلطة تنفيذية بالنسبة لمرؤسيه فى ادارة الأفراد ذاتها ، وحيث أن السلطة الوظيفية تتضمن الحق فى تنسيق السياسات والاجراءات الحاكمة لاداء وظيفة معينة وتطبيقها فان لها بالتالى قوة أكبر من السلطة الاستشارية .

ويبين مما سبق ، ان التفرقة بين أنواع السلطة ليست بالدقة والوضوح اللذان قد يبدوان لأول وهلة ، فمعظم الوظائف الادارية بطبيعتها ليست

تنفيذية أو استشارية أو وظيفية بالكامل ، فمدير الأفراد مثلا تكون له سلطة تنفيذية بالنسبة للعاملين بالادارة وفي علاقة استشارية كزملائه من المديرين في اجتماع لجنة ادارية ، وفي علاقة سلطة وظيفية بالنسبة للمنظمة ككل ، ولذلك فان كل وظيفة ادارية تشتمل على هذه الأنواع الثلاثة لعلاقات السلطة الى حد ما .

ويلاحظ على هذا الرأى أنه أقام تقسيمه للسلطه على أساس طبيعة نشاطها داخلى المرفق أو المنظمة .

كما أنه يلاحظ من ناحية أخرى أنه قد اطلق على الاختصاص الاستشارى لبعض الوظائف بأنه سلطة استشارية بالمخالفة مع المعنى الدقيق لمفهوم السلطة التى تعنى حق فرض الأمر على الغير لتحقيق غرض معين .

**ثانيا : تقسيم السلطة حسب نمط التنظيم القائم**

ويرى أصحاب الرأى الثانى تقسيم السلطة بحسب نمط التنظيم القائم كالآتى (١) :

السلطة الالزامية والسلطة الاستشارية .

<u>السلطة الالزامية</u> : وهى التى تنساب بمقتضاها الأوامر والتعليمات من أعلى درجات التنظيم الى أدناها ، كما أن المرؤوس لصاحب السلطة ملزم باطاعة مايصدر اليه من أوامر .

<u>أما السلطة الاستشارية</u> : فهى تلك التى يتمتع بها الخبراء والمتخصصون وهى تساعد المديرين والرؤساء عن طريق المشورة والرأى وليست عن طريق الالزام .

---

(١) أنظر : دكتور/محمد محمد سويلم ــ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ــ مركز الوثائق ــ الوثيقة رقم ٤٩٦ ــ فى مقال بعنوان : التنظيم ــ السلطة المسئولية ــ المركزية واللامركزية فى البناء التنظيمى .

كما تنقسم السلطة من جانب آخر الى سلطة رسمية وسلطة غير رسمية :

السلطة الرسمية : وتنبع من التنظيم الرسمى المحدد هيكليا بينما السلطة غير الرسمية فتنبع من التنظيمات أو التشكيلات الودية التى تقوم داخل التنظيم الرسمى. ويؤخذ على هذا الرأى نفس الملاحظات التى أوردناها على الرأى السابق • وان كان هذا الرأى يمتاز بابراز مايسمى بالسلطة غير الرسمية وهى بلا شك لها تأثيرها فى علاقات العمل الى حد كبير من أجل تحقيق أهداف المنظمة بأكبر فاعلية • فالسلطة غير الرسمية تمثل خطرا شديدا على السلطة الرسمية اذا جنحت الأولى عن الطريق القويم أو كانت تستهدف مصلحة تتعارض مع مصلحة وأهداف السلطة الرسمية • لهذا يجدر على الرئيس الادارى أن يعمل على جعل أصحاب السلطة غير الرسمية متآلفين مع الأهداف والنظم ، بأن يروضهم على ذلك بشتى الطرق التى تعتمد على الذكاء وبعد النظر وفقا للظروف التى تمر بها المنظمة ، ومقدار مايتمتع به أصحاب السلطة غير الرسمية من قوة أو ضعف من أجل تحقيق المصلحة العامة •

ثالثا : تقسيم السلطة من حيث مصدرها

يرى أصحاب الرأى الثالث [١] أنه يمكن تقسيم السلطة وفقا لمصادرها الى أصلية ومفوضة • فالسلطة الأصلية هى تلك التى يكتسبها صاحبها بموجب الحق الشرعى فيها • ويترتب هذا الحق على القانون أو ارادة الجماعة أو كليهما أو على اتفاق بين طرفين • احدهما يملك الحق فى منح السلطة والثانى يعمل لديه ، مثلما هو الحال فى عقود استخدام المديرين فى المنشآت الخاصة • وعلى هذا الأساس فان صاحب السلطة يكون مسئولا عما ينجم عن مزاولتها من نتائج ، سواء زاول العمل بنفسه أو عهد به الى غيره •

---

(١) أنظر : دكتور/محمود عساف ابراهيم ــ أصول الادارة ــ ١٩٧٩ م ــ ص ٣٦٤ ، ٣٦٥ •

وقد تكون هذه السلطة الأصلية " الزامية " ينبغى على صاحبهـا أن يمارسها ولايستطيع الهروب منها ، أو تكون جوازية بمعنى أن يكون لـه الحق فى ممارستها متى أراد . كذلك قد تكون السلطة الأصلية كاملة بمـا يلزم لمزاولة أعمال معينة أو تكون مقيدة حيث لاتكتمل الا بعد اعتمـاد مستوى ادارى أعلى للقرار الذى يتخذه صاحب السلطة .

أما النوع الثانى من السلطة ، فهو السلطة المفوضة . وهى تعنى تنازل الرئيس عن بعض من سلطاته الأصلية الى بعض من مساعديه ، اذ يفوضهم فيها ليمارسوها نيابة عنه . ويرجع السبب فى ذلك الى أمرين : الأول غياب صاحب السلطة الأصلية عن موقع العمل لسبب أو لآخر وحينئذ لابد ـ لكى تنجز الأعمال ـ من أن يتولى تلك السلطة شخص آخر ملزم بالتوقيع ، ويكون التفويض حينئذ لفترة مؤقتة وينتهى بزوال السبب . أما الأمر الثانى فهو أن الأعمال الادارية التى يقوم بها الرئيس قد تكون كثيرة وعبئها ثقيل ، وحينئذ لا مناص أمامه من أن يحتفظ لنفسه ببعض السلطات التى يرى لها أهميـة خاصة ، ويفوض معاونيه فى البعض الآخر ، ويترتب على تفويض السلطة مسئولية ثنائية ذات شقين ، اذ يصير الشخص الذى فوضت اليه السلطة مسئولا أمام من فوضها اليه عن القيام بالواجبات التى فوض بشأنها ، بينما يظل الرئيـس (صاحب السلطة الأصلية) متحملا المسئولية الكلية عما يترتب على كافـة سلطاته ، ما فوضه منها وما احتفظ به لنفسه .

وسوف نعود الى هذا الموضوع بالتفصيل عند الكلام عن تفويض السلطة من الرؤساء الى المرؤوسين .

رابعا: تقسيم السلطة من حيث صفات الممارس لها

ويرى أصحاب الرأى الرابع أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية من السلطة وهى : (١)

١ ـ السلطة التقليدية Traditional Authority وهى تقوم على أساس السن والمكانة التقليدية التى يحتلها صاحب السلطة ويقبلها الأفراد . وتتميز المجتمعات البدائية بوجود هذا النوع من السلطة .

٢ ـ السلطة الكاريزماتية أو السلطة نتاج القوة الخارقة Charismatic Authority وتقوم هذا النوع من السلطة على أساس الصفات والمميزات والقدرات الشخصية والخصائص القيادية والجاذبية الشخصية لدى صاحب هذا النمط شعور بأن القائد الكاريزماتيكى يحمل قوى خارقة Superman والسلطة الكاريزماتية تتمثل فى أبطال الحروب والزعماء والقادة السياسيين عبر السنوات الماضية وعبر التاريخ .

٣ ـ السلطة الرشيدة Rational Authority وهى السلطة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد المتفق على شرعيتها بواسطة أعضاء الجماعة وتتركز السلطة القانونية فى مركز المكتب لا فى شاغله ويمكن لأى انسان يصل الى المنصب أن يمارسها وفقا للقواعد المقررة فى هذا الخصوص .

ويلاحظ على هذا الرأى أنه لم يقتصر على النظر الى السلطة داخل

---

(١) انظر : دكتور/محمود عاطف البنا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦٤ ـ ٢٦٥ .
وانظر بالتفصيل : ـ
Max Weber: The theory of social and economic organization. (Translated by M. Henderson and Talcott Persons.).New York. Oxford University Press, 1947.

حدود المرفق أو المنظمة بل أقام تقسيمه للسلطة داخل دائرة أوسع من الرأى السابق حيث خرج بمفهوم السلطة خارج حدود المرفق .
ومثال ذلك ما أورده بشأن السلطة الكاريزماتية .

## خامسا : تقسيم السلطة من حيث مضمونها

ويرى أصحاب الرأى الخامس أن هناك عدة أنواع من السلطة قد تختلف فى مضمونها ، ولكنها تتحد فى هدفها وفى نتائجها وهى حدوث القبول لدى المخاطب بها ، بصرف النظر عن أسباب أو آثار أو طبيعة النوع من السلطة الذى أحدث القبول أو انتج الآثار، ويرد أهم أنواع السلطة الى مايأتى : (١) :

### ١ ـ سلطة الثقة :

يحدث القبول لدى المخاطب بهذا النوع من السلطة بسبب انها قد صدرت من شخص أهل للثقة ، وانه يتمتع بسمعه طيبه وله ماض مشرف حقق آثارا ممتازه أهلته لمكانة الثقة التى يتمتع بها . هذا النوع من السلطة موجود فى التنظيم الرسمى وغير الرسمى على حد سواء ، ذلك أن الثقة تعتمد كما ذهب سيمون وزملائه بحق على الكفاءة والخبرة التى اكتسبها ممارس هذا النوع من السلطة وعلى شهرته الطيبة .

ومن ثم فان اقتراحات اصحاب هذه السلطة أو مايصدر منهم يقبل دون مناقشة من قبل مرؤسيهم على أساس مالهم من رصيد ضخم منها .

---

(١) أنظر : دكتور/ يحيى الدين الأزهرى ـ الادارة من وجهة نظر المنظمة ـ ١٩٧٩ م ـ ص ٤٠٧ .
وأنظر : دكتور/ ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ١٣ ومابعدها .
وأنظر : دكتور/ محمد سعيد عبد الفتاح ـ الادارة العامة ـ ١٩٧١ ـ المكتب العربى الحديث ـ ص ١٦٠ ـ ١٦٥ . دكتور/ على شريف ـ المرجع السابق ـ ص ١٨٩ .

ومن ناحية أخرى ، فان سلطة الثقة قد تتواجد من أسفل الى أعلى أى من أدنى سلم الهيكل الادارى الى أعلى قمة السلم الادارى . ومن ذلك أننا قد نجد أن بعض القادة أو الرؤساء الاداريين يوقعون على أوراق كثيرة دون قراءة أو دراسة بحسب سلطة الثقة بينهم وبين مرؤوسيهم من الآخرين على الأولين . بل ان ذلك يحدث فى حياتنا اليومية مثل ثقة المريض فى طبيبه المعالج . أو ثقة راغب الخبرة أو الاستشارة فى الخبير أو فى مستشاره .

ويرى سيمون وزملاؤه أن سلطة الثقة فى الحالات الأخيرة قد تقبل لعجز طالب المشورة أو الخبرة أو العلاج على الحكم على ماقدم له ، وأنه كذلك ليس فى موقع يستطيع فيه الحكم على كفاية صاحب المشورة أو الخبرة أو الطبيب[1].

وتزداد سلطة الثقة وتقوى كلما تعمقت اسبابها فى أطراف علاقاتها . من هنا نجد أن بعض الرؤساء الاداريين يهتمون بتدعيم العلاقات الطيبة فى داخل تنظيماتهم الادارية ، كما يعملون على اقامة علاقات طيبة أيضا مع المؤسسات والأفراد داخل تنظيماتهم ويجتهدون فى بناء سمعة طيبة لتنظيماتهم . كما يعمل المرؤوس من أعضاء التنظيم على كسب ثقة رئيسه من خلال قدراته وذكائه وامكانياته فى ممارسة عمله على الوجه السليم ، ومدى مايتمتع به من عناصر المبادرة والاشتراك فى صنع القرارات .

٢ — سلطة القيادة

يتحد هذا النوع من السلطة مع النوع السابق فى طبيعته وفى نتائجه ، ولكنه يختلف عنه فى مضمونه . فسلطة القيادة هى قبل كل شئ سلطة ثقة حينما تمارس من قبل القائد الادارى الأعلى ، وهى تطاع دون ثمة مناقشة للمصدر الذى انبثقت منه . بيد أن مضمونها يختلف عن سلطة الثقة .

(1) Simon and Others: Public administration , Op.Cit..p. 169.

ذلك أنها تتواجد ابتداء في التنظيم الرسمي ووفق السلم الهرمي للتنظيم حيث يتواجد في بعض التنظيمات بعض القيادات الادارية القليلة جدا التي تملك قدرا كبيرا للغاية من الثقة الموجودة بينها وبين أعضاء التنظيم والتي توحي اليهم على حد تعبير (سيمون) بأنها لاتفعل خطأ (١).

فالقائد الاداري في هذه الحالة يعتبر بمثابة الرمز بالنسبة لاتباعه ومن ثم فان السلطة في هذه الحالة تسرى وتطاع كواجب على أساس ثقة أعضاء التنظيم الاداري في حكم القائد الاداري ، وسلامة قراره وحكمته لما يتمتع به في ذهن تابعيه بعقلية حكيمه ونفاذ بصيرة لاتخطئ. ويحدث هذا القبول بالصورة السابقة دون أية مناقشة أو تردد . هذا النموذج الذي يسميه " ماكس ويبر " Chrisma أى الديمونة وهى تتكون من مجموعة من الثقة المتينة ، أو الحكمة التى لاتعرف الخطأ وتتسم بالعقل النافذ الذكي وهي بعد تكون رمزا في نفس التابع المرتبط بالقائد أي أنها مجموعة من العناصر المعقدة النفسية والاجتماعية . ويلاحظ ندرة القائد الذي من هذا النوع Chrismatic Leader والذى يحمل هذه الصفات ويمتلك العناصر السابقة وفق نموذج ماكس ويبر .

٣ ـ سلطة الانتماء (٢)

يفترض هذا النوع من السلطة ارتباط الفرد بجماعة معينة كالنقابة مثلا في داخل التنظيم . وتقوم عضوية الفرد في داخل هذه الجماعة على أساس عديد من العناصر الاجتماعية والادارية والنفسية والثقافية والتعليمية ، هذه المجموعة من العناصر التي تميز هذه الجماعة في مجموعها عن غيرها من الجماعات الأخرى ، والتي هي بطبيعة الحال أساس عضوية الفرد فيها أو تكون في مضمونها شروط العضوية ، وفي الأغلب الأعم تتواجد مثل هذه

(١) Simon and Others: Op.cit., p. 192.

(٢) أنظر : دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ١٦ ، ص ٢٢ .
وأنظر : دكتور/محمد سعيد عبد الفتاح ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٢ .
وأنظر : دكتور/على شريف ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٢ .

الجماعات فى داخل التنظيمات الادارية الموجودة فى النظم السياسية الديمقراطية حيث تسمح بوجود مثل هذه الجماعات . وهى تساعد فى تفهم قبول هذا النوع من السلطة لكونها تعمل على خلق مجموعة من القيم يشترك جميع أعضائها فى الايمان بها والعمل على تحقيقها . فالذى يحدث مثلا أن الجماعة ككل تقبل هذا النوع من السلطة المخاطبة بها فيقبل الفرد عضوا فى جماعة هذه السلطة من خلال الجماعة نفسها، وليس من خلال علاقة مباشرة بينه وبين الممارس للسلطة . أى أن قبول السلطة فى هذه الحالة يتم تلقائيا . من خلال قبول الجماعة لها وكأن دور الفرد فى القبول دور غير مباشر حيث يتم من خلال الجماعة وفى نفس الوقت يتم قبوله تلقائيا ومن السهل تبين قبول الفرد على النحو السابق أى من خلال قبول الجماعة على الأقل من الناحية العملية .

وهذا ماييز هذا النوع من قبول وممارسة السلطة عن الحالة التى يتم فيها قبول الفرد للسلطة مباشرة من الممارس للسلطة فكأن هناك نوعين من العلاقات تقوم فى هذه السلطة علاقة بين الممارس للسلطة وبين الجماعة وعلاقة بين الجماعة والفرد بصفته عضوا فيها وهنا يلاحظ أمران : ــ

الأول : انه من المحتمل أن تمارس هذه الجماعة سلطة على الرئاسة أو القيادة الادارية من أسفل الى أعلى وهى محتملة القبول . لكون الاقتراح يأتى من الجماعة التى قد تكون فى مركز مؤثر . وقد تمثل دور الجماعة الضغط أو المصلحة الى حد ما . ويفوق دورها فى هذه الحالة وبالتأكيد دور الفرد على نحو ماسبق أن رأيناه من قبل . كما أنه من المحتمل أن تمارس مثل هذه الجماعة نفوذا على غيرها من الجماعة داخل أو خارج تنظيمها .

الثانى : أنه من المحتمل أيضا حدوث تعدد فى تبعية الفرد لأكثر من جماعة فقد يكون الفرد عضوا فى أكثر من جماعة . ومن المؤكد أن بعض هذه الجماعات تكون خارج تنظيمه لأنه من النادر حدوث هذا الازدواج فى

العضوية فى داخل التنظيم الواحد • ومن ثم فان دور الفرد فى هـــذه الحالة يبدو فى غاية الأهمية خاصة فى مسائل الاتصالات بينه وبين الجماعـة اذا اختلفت مواقعها التنظيمية فيكون العضو على سبيل المثال أداة اتصال بين الجماعتين واداة اتصال أيضا بين التنظيمين • ودور الفرد الوظيفى فى داخل كل جماعة يتوقف على القدر الأكبر من الولاء الذى يتوجه به الـى أى من الجماعتين ، وكذلك الشأن فيما يتعلق باستعداده النفسى لقبـول النوع من السلطة الذى قبلته الجماعة • وأخيرا قد يحدث تنازع أو خلاف أو تعارض فيما سبق خاصة فى حالة وجود تباين بين التنظيمات المختلفـة ، التى تقع فيها الجماعات التى ينتمى الفرد الى عضويتها • فهنا يـبرز دور الفرد فى حل مثل هذه التناقضات ، أو حسم التنازع أو أى خلاف حـين ظهوره •

٤ ـ سلطة الجزاء أو سلطة الرئاسة (١)

تعتمد الرئاسة الادارية فى ممارستها لوظائفها على مافى يدها مـن سلطة رسمية ، وهى على هذا النحو تختلف عن القيادة الادارية حيـث تعتمد على قدراتها بصورة أساسية ، وتأتى السلطة فى مرتبة تالية وأخـيرة كأحد أساليب ممارسة الوظيفة وتحقيق الهدف • ولهذا درجت مراجع الادارة العامة فى هذا الخصوص على التمييز بين السلطتين للتفرقة بين القيـادة والرئاسة •

ومن هنا فان الرئاسة الادارية التقليدية تعتمد على السلطة المحـددة للوظيفة أو القدر من السلطة المرتبط بالقدر من الوظيفة أو الهدف فـى

---

(١) انظر :
دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٦١ •
دكتور/محمد سعيد عبد الفتاح ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٣ •
دكتور/على شريف ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٤ •

ممارستها لتحقيق الأداء ، وفى كل خطوة من أنشطتها فى التنظيم الادارى ولسوف نرى فيما بعد أن ذلك أضعف صور الممارسة الرئاسية للتنظيم الادارى عند دراستنا لموضوع الاشراف الادارى .

واذا كانت الرئاسة الادارية تعتمد على القدر الذى فى يدها من السلطة فى تأديتها لعملها وفى تسييرها لوحدتها الادارية ـ فانها تعتمد بصورة أخص على عنصر الجزاء فى هذا القدر من السلطة حيث يمثل أحد سلاح فى يد الرئاسة الادارية . ويجب تفهم الجزاء هنا بمعنى واسع حيث يشمل الثواب والعقاب جميعا . وبداهة فان الموظف وهو عضو فى التنظيم قد قبل حين انضمامه قانون هذا التنظيم وما يضعه فى يد الرئيس الخاص بالتنظيم من سلطة وماتحمله هذه السلطة من عنصر الجزاء . ويؤكد أصحاب هذا الرأى أكثر على الجانب العقابى فى عنصر الجزاء على أساس ماتحمله طبيعته من طابع الردع والتقويم . وعلى أساس انه يمثل بالدرجة الأولى القيود التى يفرضها عنصر السلطة فى التنظيم على سلوك أعضائه ووجوب التزامها بالاجراءات التى تنبثق من هذه القيود . ومن ثم يتحتم عليهم طاعتها . والتمسك بحدودها ما استمرت عضويتهم فى هذا التنظيم .

فكأن الباعث الدافع على الجزاء فى جانبه العقابى هو وجوب اطاعة السلطة فى التنظيم وتنفيذ الأوامر الصادرة من قبل الرئيس الذى يمتلك هذه السلطة وفق التسلسل الهرمى فى التنظيم .

وسلطة الجزاء مقسمة بين الرئاسات الادارية المنبثقة من قمة التنظيم . وقد تكون أيضا فى يد مساعديهم أو المشرفين على الوحدات الصغيرة . كل ذلك يتحدد وفق قانون التنظيم الذى يعين بدوره البناء الهرمى للتنظيم . وتوزيع سلطة الجزاء وهذا يختلف من تنظيم الى آخر .

وسلطة الجزاء على النحو السابق ليست مطلقة بل هى محدودة بالاطار القانونى الذى يعيش فيه التنظيم . فليس من حق أى رئيس إدارى

أن ينزل بمرءوسيه مايشاء من جزاء ، وإنما وفق القاعدة القانونية التي يستمد منها سلطته ، وهو في ممارسته لسلطته يخضع لرقابة ادارية أعلى منه في المرتبة ، بل أن مايوقعه من جزاء اذا ما مارس سلطة الجزاء قد لايكون نهائيا بمعنى أن مايوقعه من جزاء قد يخضع لتصديق جهة أعلى منه .

هذان يعتبران قيدان إداريان على سلطة الجزاء ، وتظهر آثارهما حين حدوث مخالفة من قبل الرئيس الإداري لسلطة الجزاء ، أو حتى للقدر من السلطة التقديرية الممنوح له في داخل سلطة الجزاء أن تعسف في استعماله ، اذ تؤدى هذه المخالفة أو ذلك التعسف الى الغاء الجزاء . وبجانب هذه الرقابة الادارية على سلطة الجزاء ، فان الرقابة القضائية وهي بيقين أكثر حيدة ، ومن ثم أكثر فاعلية تنهض كسيف معادل لسيف الجزاء حين المخالفة للقاعدة القانونية التي أعطت سلطة الجزاء للرئيس الاداري حيث تعني إلغاء الجزاء المخالف أو التعسفي ، وقد ترى بجانب الإلغاء التعويض عما أصاب الموظف نتيجة للخطأ أو التعسف في استعمال سلطة الجزاء . ويطرح أصحاب هذا الرأي عدة أسئلة بصدد سلطة الجزاء منها :

١ ـ هل تستطيع سلطة الجزاء أن تمنع الموظف من المخالفة، بمعنى هل يمكن لسلطة الجزاء أن تحقق السلوك الاداري السليم فلا تحدث المخالفة له ؟

٢ ـ هل سلطة الجزاء هي الدافع الى تحقيق طاعة أعضاء التنظيم وهل عنصر الجزاء في السلطة هو الوسيلة في مباشرة السلطة ؟ وهل تباشر السلطة بقصد الجزاء بمعنى هل يقصد من مباشرة السلطة استهداف الجزاء أم استهداف تحقيق الهدف ؟

سوف نقوم من جانبنا بمحاولة الرد على كل هذه التساؤلات بالتفصيل في موضعها المناسب من فصول الرسالة .

٥٦

**٥ ــ سلطة الشرعية :**[1]

وتعني أن اعضاء التنظيم الادارى يقبلون على طاعة هذا النوع من السلطة تلقائيا ويعاهم الكامل مواليات الدافع وراء ذلك يكمن في طبيعة هذه السلطة وتمثل أصلا في عنصر الشرعية .

ولايعني بعنصر الشرعية الجانب القانوني في العمل الادارى فقط على أساس القانون ووفق قواعد الشرعية ، وإنما يعني به بالاضافة الى تضمنه الجانب القانوني أنه ينصرف الى مجموعة العوامل الخلقية ومجموعة القيم الاجتماعية . فكأن سلطة الشرعية تطاع وتقبل من أعضاء التنظيم لما تتضمنه من عناصر مشتركة ومتداخلة مع بعضها البعض تمثلت في العوامل القانونية والخلقية والقيم الاجتماعية . ومن ثم كان من البديهى وسلطة الشرعية على هذا النحو أن يقوم الناس على طاعتها وتقبلها لكونهم يستشعرون بأنهم قبلوا ذلك لكونه يتفق ومايجب أن يكون عليه سلوكهم ، أى تحقق سلطة الشرعية أسلوب ما يجب أن يكون عليه سلوك الفرد في التنظيم ، كما يجب أن يكون وليس كما هو كائن . فكأن سلطة الشرعية عبارة عن مجموعة قواعد السلوك التي تحدد للفرد في داخل التنظيم ووفق التسلسل الهرمى له مايجب عمله ومايجب الانتهاء عنه .

وتتواجد سلطة الشرعية في ذهن الفرد يوم أن ينضم الى التنظيم ويصبح عضوا فيه ، وكأنها جزء من مضمون عضوية التنظيم .

ذلك أنه يجب على الفرد بالطبيعة وبالضرورة في نفس الوقت أن يسلك مسلكا بمقتضاه يتحقق التزامه بطاعة الرئيس الادارى في عمله ووفق

---

(1) أنظر :

دكتور/ابراهيم درويش ــ المرجع السابق ــ ص ٢٢ .

دكتور/محمد سعيد عبد الفتاح ــ المرجع السابق ــ ص ١٦٥ .

دكتور/على شريف ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٩ .

موقعه فى التنظيم .

ويؤدى بنا هذا الرأى الى ربط سلطة الفرعية بالتدرج الهرمى للتنظيم الادارى .

وهى على هذا النحو تعتبر من أهم العوامل فى علاقات واجـراءات العمل فى التنظيم . فاجراءات العمل تستلزم وجوب طاعة العضو الأدنـى للعضو الأعلى ، وفى نفس الوقت فان علاقات العمل فى التنظيم تعنى تقيد الأعلى بسلطة الفرعية وفق المعنى السابق ، أى بما تحمله من عوامل خلقية وقيم اجتماعية والتمسك بالقاعدة القانونية .

أى أن الفرعية هى فى الحقيقة العامل المشترك فى قبول وتقبـل ممارسة السلطة . ومن هنا كانت العوامل النفسية التى نجدها فى نفـس الرئيس والمرؤس فى السلم الادارى هى التى تخلق الشعور بأن الأعلى يشعر بأنه يجب أن يطاع ، كما أن الأدنى يشعر أيضا بأنه يجب أن يطيـع . وهذا هو محور معادلة علاقات العمل وتلك تعتبر قاعدة اجتماعية وخلقية فـى نفس الوقت ومتصدق على كافة العلاقات الاجتماعية فى أى تنظيم اجتماعـى بجانب تطبيقها السابق فى إطار علاقات واجراءات العمل فى التنظيم الادارى .

ويرى سيمون وزملاؤه بعض التحفظات على سلطة الفرعية تتمثل فى الآتى [1] :

أولا : أن الوقت الذى كان فيه الرئيس الادارى يفعل أو لا يفعـل ما يشاء قد ولى وانتهى .

ثانيا : ومعنى ذلك أنه يجب أن يلتزم بالقانون فى ممارسته لسلطته وهذا فى رأينا أحد الاتجاهات الحديثة فى تحقيق المسئولية الاداريـة فى الوظيفة العامة .

---

(١) أنظر : دكتور/ابراهيم درويش ـ التنمية الادارية ـ ص ١٦٣ ـ ١٦٤ .

ثالثا : ان حالة ضعف الرئاسة الادارية تنعكس آثارها على أعضاء التنظيم وعلى مدى تقبلهم لممارستها السلطة حتى ولو كانت فى إطار الشرعية .

رابعا : أن بزوغ ظاهرة التخصص والخبرة الفنية فى داخل التنظيم الادارى الحديث قد مثلت تهديدا للرئاسة الادارية من حيث تقبل السلطة منها .

خامسا : جنوح التنظيمات الادارية نحو الأخذ بمبدأ المنهج الوظيفى ، وإحلاله محل المنهج الرئاسى سواء رغب فى ذلك التنظيم الادارى أو لم يشأ ، حيث يجنح بأعضاء التنظيم الى تقبل مايصدر من الأولين بصرف النظر عن موقعهم فى السلم الادارى بالنسبة للآخرين ، حيث يستشعر الناس بطاعة المتخصصين والفنيين والخبراء أكثر من غيرهم .

## رأينا الخاص :

وبعد فهذه هى الآراء التى قيلت فى أنواع السلطة وتقسيماتها ، ونحن من جانبنا نفضل الرأى الأخير لأنه فى تقديرنا يعد أدق من الآراء السابقة ، بل ويشملها حيث عرض لجميع أنواع السلطة التى يمكن أن نصادفها فى المجتمعات ، أو التنظيمات الانسانية فى مختلف صورها وأشكالها .

كما أن هذا الرأى قد تضمن فى جانب منه الحديث عن السلطة الرئاسية كسلطة جزاء فى الوظيفة العامة بالنسبة للمرؤوسين ، وان كان هذا المفهوم قد لحقه فى العصر الحديث تطورات هامة سوف نعرض لها تباعا خلال فصول هذه الرسالة .

# الفصل الثالث
# أطراف السلطة الرئاسية ونطاقها

نتكلم فى هذا الفصل عن أطراف السلطة الرئاسية وهما الرئيس الادارى والمرؤوس ومفهومهما فى مجال الوظيفة العامة • كما نتحدث عن نطاق السلطة الرئاسية وحدودها المستمدة من مبادئ علم الادارة العامة ومن أصول التنظيم الادارى ومن الضمانات التى يتمتع بها المرؤوس فى مواجهة الرئيس فى المجال الوظيفى باعتبار أن هذه الضمانات تمثل قيودا تحدد نطاق السلطة الرئاسية •

ومن ثم نقسم الحديث فى هذا الفصل الى مبحثين : ـ

<u>المبحث الأول</u> : أطراف السلطة الرئاسية •

<u>المبحث الثانى</u> : نطاق السلطة الرئاسية وحدودها •

## المبحث الأول
## أطراف السلطة الرئاسية

العلاقة الرئاسية فى الوظيفة العامة شأنها فى ذلك شأن أية علاقة قانونية تقوم على طرفين :

الطرف الأول : الرئيس الادارى

الذى يقوم بالاشراف على المرؤسين لتوجيه أعمالهم . ويتمتع بسلطة الأمر والنهى .

الطرف الثانى : المرؤس

الذى يتحمل بواجب الطاعة ، بما يأمره به الرئيس من أوامر وتعليمات .

ونتولى الآن الحديث عن كل طرف لتحديد المقصود به وبيان أحكامه ، وسنخصص لكل منهما مطلبا مستقلا .

### المطلب الأول
### الرئيس الإدارى

باستقراء نصوص قوانين التوظف ، وأحكام القضاء المختلفة سواء فى مصر أو فى فرنسا ، نلاحظ أن هذه النصوص لم تقدم تعريف محدد للرئيس فى الوظيفة العامة ، ولعل السبب فى ذلك يرجع لاختلاف وظائف الرؤساء وتنوعها من وظيفة لأخرى واختلاف اختصاصاتهم الممنوحة لهم .

ومن هنا اختلفت المسميات التى تطلق على الرئيس الادارى ، فمنها انه رئيس مجلس ادارة ، ومدير عام ، رئيس ادارة ، مفوض ، ورئيس أقسام أو قسم ، مساعد رئيس قسم وهذه التسميات تختلف بحسب النظام القانونى

المعمول به فى كل دولة (١).

وترتب على ذلك أن تصدى فقهاء القانون ورواد الادارة العامة لتحديد المقصود بالرئيس الادارى .

فمن جانب أول عرف البعض الرئاسة " بأنها هى التى تحصل على قيادتها عن طريق التعيين ، وتستمد قوتها من الهيئة المعينة لها ومن أمثلتها بعض رؤساء المصالح (٢)" .

ويلاحظ على هذا التعريف انه عرض لمفهوم الرئيس الادارى من زاوية كيفية شغل الوظيفة الرئاسية ولم يبحث عمل الرئيس الادارى أو هدفه .

كما يلاحظ على هذا التعريف ـ من جانب آخر ـ انه قد اسند قوة الرئيس الادارى الى المنصب الذى يشغله ، فى حين ان هذا الأمر يتنافى والمفهوم الحديث للرئاسة من حيث أنها يجب أن تستمد نفوذها ليس من المنصب فحسب بل من قبول الجماعة لها لتستطيع أن تؤدى وظائفها بالفاعلية المبنية على التعاون الاختيارى .

ومن جانب ثان عرف البعض الرئيس الادارى بأنه " الشخص الذى يقوم بانجاز الأعمال بواسطة الآخرين ، فكل من يمارس نشاطا اداريا يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة فهو إدارى أو مدير أو رئيس ادارى ." (٣)

ويؤخذ على هذا الرأى انه تناول مفهوم الرئيس الادارى بصفة عامة سواء فى مجال الادارة العامة أو ادارة الأعمال أو المشروعات الخاصة ، فوظائف التخطيط والتنظيم وغيرها من مراحل العملية الادارية كما تمارس فى

---

(١) M. Legendre, Le sestruction de taches en milieu administratif, Paris. 1975, p. 53.

(٢) أنظر : دكتور/فتوح أبو العزم ، فارس خليل وهبة ـ القيادة وتخطيط مجتمعنا الاشتراكى ، ١٩٦٦ م ـ ص ١٨ .

(٣) أنظر : دكتور/سيد الهوارى ـ الادارة العامة ـ ص ١٦٨ .

مجال الادارة العامة تمارس أيضا فى مجال الادارة الخاصة هذا فضلا ان هذا التعريف لم يتضمن شيئاً عن السلطة التى يتمتع بها الرئيس الادارى، ولهذا فان هذا التعريف يعوزه الدقة والتحديد .

ومن جانب ثالث عرف البعض الرئيس الادارى بأنه "كل عضو يشغل وظيفة رئاسية فى الادارة ، وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفى مهما قل عدد اعضائه" (١).

وهذا التعريف محل نظر أيضا لأنه لم يتضمن شيئا عن ماهية الرئيس ووظيفته بالنسبة لمرؤسيه ، واذا أردنا أن نورد من جانبنا تعريفا للرئيس الادارى ، أكثر دقة وتحديدا فانه يمكننا القول بأن الرئيس الادارى "هو كل شخص يشرف اداريا على مجموعة معينة من الأفراد فى مجال الوظيفة العامة ، لتحقيق هدف معين ويستخدم فى ذلك الأسلوب الانسانى أو السلطة الرسمية عند الاقتضاء أو الضرورة فى حدود القانون".

ويلاحظ أن التعريف الذى نقدمه يرتكز على الأركان الآتية : ـ

١ ـ الاشراف الادارى الفعال على الآخرين :

لان الشخص الذى لايمارس هذا الاشراف "المتمثل فى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة" لايمكن اعتباره رئيسا ، فالكاتب الذى يمارس عمله بمفرده ، لايعتبر رئيس ، لانه لايمارس أى نشاط ايجابى فى الاشراف على الآخرين .

٢ ـ ان هذا الاشراف فى مجال الوظيفة العامة وليس فى مجال الأعمال الخاصة .

٣ ـ تحقيق الغرض الوظيفى :

فالهدف من الاشراف والتوجيه هو تحقيق الغرض المنشود للادارة فى

(١) أنظر : دكتور/حسن محمد عواضه ـ السلطة الرئاسية ـ رسالة دكتوراه ـ ١٩٧٥ ـ القاهرة ، ص٣٠ .

مجال الخدمات والأعمال العامة .

٤ ـ وسيلة تحقيق الغرض الوظيفي :

فالرئيس الاداري الناجح هو الذي يعتمد في قيادته للآخرين على التأثير الانساني، والحفز والاستمالة اللازمة لتحقيق القبول والاستجابه . ولكن ليست هذه الأمور هي الوسيلة الوحيدة في انجاز الأعمال ، فقد يلجأ الرئيس احيانا الى الاستعانة بالحوافز السلبية التي تتمثل في المساءلة والعقاب بالنسبة لبعض المرؤسين الذين لايستجيبون لانسانيات القيادة .

٥ ـ الالتزام بالقانون :

فمن الضروري أن تجرى أعمال الرئيس الاداري على مقتضى القوانين واللوائح والتعليمات الادارية وفقا لمبدأ الشرعية فاذا خالفها كان للمرؤوس حق الالتجاء الى رئيسه الأعلى أو الالتجاء الى القضاء .

ويساعد الرئيس الاداري في القيام بمهامه بعض المعاونين أو المساعدين له . وتتحدد اختصاصاتهم حسب الاداة القانونية المنظمة للعمل وحسب العلاقة القائمة بينهم وبين الرئيس الاداري المشرف عليهم .

وقد تتحدد الرئاسة الادارية بالنسبة للموظف الواحد،كأن يكون هناك رئيس اداري وآخر فني ، أو كأن يخضع لرئيس محلي وفي نفس الوقت يخضع لرئيس اداري بالحكومة أو الهيئة المركزية .

وفي هذا الصدد ، ثار التساؤل حول ما إذا كان الرئيس الاداري فردا أم جماعة ؟ وفي الاجابة على هذا السؤال نلاحظ أن رواد الادارة العامة ، لايفضلون كقاعدة عامة صلاحية اللجان لمباشرة الأعمال التنفيذية ، ويقررون انه من الأوفق أن يعهد بها الى إداري فرد [1] ولكن لايوجد مانع قانوني من أن يقوم جمع من الموظفين بتولي أعمال الرئاسة لمجلس

---

(١) أنظر : العميد /الطماوي ـ مبادئ علم الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٧ .

ادارة أو لجنة مثلا كما هو متبع في بعض الهيئات العامة بالدولة .

ومن مقتضيات تنظيم المرافق العامة وتنفيذ المرؤوسين لواجباتهم بأكبر فعالية ممكنة تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة ، بحيث يكون هناك تسلسل رئاسي يحقق علاقة الترابط الشكلي بين الرئيس والمرؤوسين ، حيث يعرف كل موظف من هو صاحب السلطة الرئاسية فوقه ، كما يعرف الرئيس عدد مرؤوسيه ، وبحيث تمنع الرئيس من الاتصال بمرؤوسين غير الذين يتبعونه مباشرة (١) من ذات المرفق الذى يعملون فيه جميعاً .

واذا انتقلنا الى التنظيم الادارى للدولة نلاحظ أن الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى الذى يباشر السلطة الرئاسية بالنسبة للموظفين التابعين له فى وزارته (٢) ويلى الوزير فى التدرج الرئاسى ، قطاع كبار الموظفين من وكلاء الوزارة والمديرين ورؤساء المصالح والادارات والهيئات العامة ، ثم تتوزع الوظيفة الرئاسية بعد ذلك حتى تصل الى قاعدة التدرج الوظيفى ، طائفة المنفذين فى مختلف الوظائف الادارية والفنية بالجهاز الادارى .

## المطلب الثانى
## المرءوسون

خلت نصوص قوانين التوظف المصرية والفرنسية من تقديم تعريف للمرؤوس فى الوظيفة العامة ، وان كانت النصوص التى تنظم أحكام الموظفين فى الحكومة والعاملين فى القطاع العام فى مصر وكذلك أحكام القضاء فى

---

(١) أنظر : دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٣٧ .

(٢) C. Wiener: recherches sur le pouvoir reglementairedes ministre, Paris, 1970, p.13.
G.Vedel., Droit administratif, 1973, p.658.

صدد القضايا التى يشار فيها للعلاقة الرئاسية قد جرت على استخـــدام اصطلاح "الموظف" و "العامل" للدلالة على وصف المرؤوس (١).

وترتب على ذلك أن تصدى الفقه لتحديد المقصود بالمرؤوس فـــى الوظيفة العامة ، فمنهم من عرف المرؤوسين بأنهم "الأشخاص الخاضعـــون للالتزام الرئاسى" (٢).

ومنهم من عرف المرؤوس "بأنه كل موظف عام يخضع اداريا أو فنيـــا لسلطة رئاسية أعلى" (٣) ونحن من جانبنا نؤيد الرأى الأخير لأنه أكثر دقة وتحديدا لمفهوم المرؤوس فى الوظيفة العامة .

ويترتب على هذا المفهوم أن الأفراد العاديين لاينطبق عليهم هـــذا الوصف مهما بدا للادارة قبلهم من سلطة الأمر ، لانتفاء فكرة الخضوع بينهم وبين الرؤساء .

والملاحظ على التعريف الأخير أنه يقوم على عنصرين ، هما فكـــرة الموظف العام وفكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية .

## أ ـ فكرة الموظف العام

الملاحظ بالنسبة لهذه الفكرة أن قوانين التوظف المصرية والقوانـــين المقارنة لم تتضمن نصا محددا لمفهوم الموظف العام .

أما عن الفقه والقضاء الادارى فقد قدم كـل منهمـــا تعريفـــات

---

(١) أنظر على سبيل المثال ـ من أحكام المحكمة الادارية العليا حكمها رقم ٤٨٠ ـ ١٠ فنى ١٩٦٥/٥/١٥ ـ ١٢٧٤ ـ ٩ .

(٢) أنظر مقال :

Cherigny: Le devoir de désbéissance a l'ordre illegal.
R.D.P. 1975, p. 880.

حيث يقول :

"Toutes les personnes soumies a l'obligation hierarchique"

(٣) أنظر : دكتور/عاصم أحمد عجيلة ـ واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ـ رسالة دكتوراه ـ كلية الحقوق جامعة القاهرة ـ ١٩٨١ م ـ ص ٨٧ .

كثيرة [١] مختلفة ، ويرجع هذا الاختلاف الى الزاوية التى ينظر منها الى الموظف العام هذا فضلا عن تطور مفهوم وأوضاع الوظيفة العامة واختلاف النظم القانونية من دولة لدولة أخرى .

ولقد استقر قضاء المحكمة الادارية العليا على أنه يقصد بالموظف العام " ذلك الشخص الذى يعين بصفة مستمرة غير عارضة ، للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر " [٢].

هذا ويكيف الفقه الادارى بصفة عامة ـ العلاقة بين الموظف والادارة على انها علاقة تنظيمية ، وليست علاقة تعاقدية ، فالموظف يكون فى مركز لائحى تنظيمى يستمده من القوانين واللوائح ، ومن القواعد التى أرستها أحكام القضاء [٣].

## ٢ ـ فكرة الخضوع الإدارى أو التبعية الرئاسية

ان الهيكل التنظيمى للمرافق والمنظمات العامة ، يجب أن يصب فى قالب هرمى تدرجى توزع فيه السلطة والمسئولية على درجات متعددة ، وتطلق على هذه الفكرة فى نطاق القانون الادارى تسمية " السلم الادارى " ويطلق عليها فقهاء الادارة العامة تسمية " النظام التدرجى " .

ويترتب على هذا النظام أن يكون للرئيس الادارى أن يصدر الأوامر لمرؤوسيه المباشرين ، ويقوم هؤلاء باصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ التعليمات السابقة الى مرؤوسيهم التالين لهم فى المرتبة وهكذا .

---

(١) أنظر :
دكتور/توفيق شحاته ـ مبادئ القانون الادارى ـ ١٩٥٤ ـ ص ٤٥٧ .
دكتور/الطماوى ـ القانون الادارى المصرى والمقارن ـ ١٩٦١ م ـ ص ٥٧٠ .
وبالتفصيل : دكتور/محمد حامد الجمل ـ الموظف العام ـ فقها وقضاء ـ ١٩٦٩ م .

(٢) أنظر : حكمها فى ١٩٦٢/٥/٥ ـ س ٧ ـ ص ٧٩٣ .

(٣) أنظر : دكتور/ثروت بدوى ـ مبادئ القانون الادارى ـ ١٩٧٤ م ـ القاهرة ـ ص ٤٣٠ .

وتنظم القوانين واللوائح والتعليمات الادارية علاقة الخضوع الرئاسي ، وبيان النطاق الاشرافي لكل رئيس في كل مستوى من المستويات الادارية (١) فيما يصدره الى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات لتنفيذ الأعمال بالفاعلية المرجوة .

ويتضح مما تقدم أن هذا المبدأ يساعد على ايضاح العلاقة الرئاسية ، وابراز علاقة التبعية والخضوع بين الرؤساء والمرؤوسين بما فيها السلطات الرئاسية ذاتها ، فكل رئيس هو مرؤوس لرئيس آخر يعلوه في المرتبة ، حتى نصل الى الوزير باعتباره الرئيس الاداري الأعلى في وزارته .

كما يساعد نظام التدرج الاداري من جانب آخر على أن يصبح الجهاز الاداري ، بأكمله ، وحده واحدة كاملة متناسقة ، تسودها روح النظام ، ويسيطر عليه سلطة رئاسية واحدة ، من أجل تسهيل القيام بالوظائف والأعمال في الدولة ، والاتصال بين وحدات الجهاز الاداري من أعلى الى أسفل والعكس بحيث ييسر تتبع سير العمليات الادارية ، ومعرفة أسباب العراقيل والمشاكل لاصدار مايلزم من قرارات لحلها .

وتطبيقا لماتقدم ، قضت محكمة جنايات القاهرة في أحد أحكامها ، بانتفاء العلاقة الرئاسية بين ضباط الجيش أو جنوده وبين وزير الداخلية وكان ذلك بالنسبة لدعوى التعويض عن العمل غير المشروع والتي رفعت تبعا لدعوى جنائية أقيمت قبل بعض الضباط والجنود (٢).

---

(١) M. Reppard: L'ordre supérieur militaire et la responsabilité penale du subordonnée, 1965, p.11.

(٢) أنظر حكمها المؤرخ في ١٩٧٨/٥/٢٩ ـ حكم غير منشور .

## المبحث الثاني
## نطاق السلطة الرئاسية وحدودها

ان الحديث عن نطاق السلطة الرئاسية وحدودها ، يقتضينا الوقوف أمام ثلاثة موضوعات أساسية هي : حدود السلطة المستمدة من علم الادارة العامة ، وحدود السلطة المستمدة من أصول التنظيم الادارى للدولة ، ثم الكلام عن ضمانات الوظيفة العامة التى يتمتع بها المرؤوسين فى مواجهة السلطة الرئاسية باعتبار هذه الضمانات قيودا تحدد نطاق هذه السلطة ، وذلك فى ثلاث مطالب على النحو الآتى :

<u>المطلب الأول</u> : حدود السلطة المستمدة من علم الادارة العامة .

<u>المطلب الثاني</u> : حدود السلطة المستمدة من أصول التنظيم الادارى .

<u>المطلب الثالث</u> : قيود السلطة الرئاسية فى الوظيفة العامة .

### المطلب الأول
### حدود السلطة المستمدة من علم الإدارة العامة

من الطبيعى أن السلطة ليست مطلقة ، ولن تكون والا أدى ذلك الى سوء استعمالها والانحراف بها . وانما هى محددة فى نطاق معين بطبيعتها ، ومقيدة بالهدف المبتغى تحقيقه من وراء ممارستها . ومعنى ذلك أن السلطة مرتبطة بالعمل ، أو بالوظيفة أو بالهدف ، واذا كان العمل يؤدى من خلال تنظيمات ووحدات ادارية متعددة أنشئت وفق مبدأ تقسيم العمل فان السلطة أيضا تقسم أو تجزأ بحيث يعطى الجزء من العمل والمسئولية القدر من السلطة التى يمكن التنظيم الادارى من تحقيقه وأدائه لاهدافه ويتبدى ذلك بصورة واضحة فى حالة عملية اتخاذ القرارات والأوامر

والتعليمات (١).

ولعل وضوح الهدف في ذهن السلطة الرئاسية والمرؤوسين في نفس الوقت والتمسك بحدود السلطة ،كل ذلك يؤدى الى نجاحها في تحقيق أهدافها . أى أن عنصر الوضوح في علاقات الهيكل الادارى للتنظيم هو الذى يشل اطار وحدود معالم السلطة . وتفريعا على ذلك فاننا نعرض لبعض القيود العامة على استعمال السلطة وهى في نظرنا تتمثل فيما يلى :

١ — تحقق المسئولية في ممارسة السلطة سواء من قبل الممارسين لها أو من قبل الأفراد الذين تمارس عليهم السلطة ، فالهدف الرئيسي للسلطة هو نفاذ العمل الشرعى وتقبله كما هو صادر من التنظيم ، فان لم يتحقق ذلك برز عنصر المسئولية كمعيار لاستعمال السلطة الاستعمال السليم أو غير السليم . ومن هنا أيضا يبرز دور الجزاء .

٢ — ان المقترحات أو الأوامر التى تصدرها السلطة الرئاسية والتى تتعارض مع المصالح الشخصية للمرؤوس سوف تقابل بمعارضة شديدة وسوف تلقى صعوبة كبيرة في وضعها موضع التنفيذ . كما أن هناك بعض الأوامر والمقترحات التى تصدر ولكن يصعب تنفيذها ،والسبب في هذا أن مستقبل هذا الأمر قد لايملك الكفايات الشخصية أو الموارد المادية لتنفيذ هذا الأمر . وقد تصدر أوامر معينة يفترض أن ينفذها المرؤوس ولكن بسبب عدم توافر الأرصدة المالية اللازمة للتنفيذ سيكون هذا عقبة في تنفيذ هذا الأمر . وهذه الأمور جميعها تعد قيودا على استخدام السلطة ورسم حدودها .

٣ — دور المتخصصين والمهنيين والخبراء والهيئة الاستشارية في التنظيم .

---

(١) أنظر :

دكتور/عبد الكريم درويش، دكتورة/ليلى تكلا — المرجع السابق — ص ٣٤٢ .

دكتور/محمود عساف — المرجع السابق — ص ٣٤٢ .

ان علاقات الخبرة بالرئاسة الادارية فى منتهى التعقيد فى داخل التنظيم الادارى ، كما أن هذه العلاقة المعقدة تلعب دوراً فى استعمال السلطة ، وحدود هذه السلطة،فمن المسلم به ان من وظائف السلطة أن تعمل على التوصل الى أرشد قرار منطقى وفعال لتحقيق الهدف .

ومن المسلم به أيضا أن التخصص فى الخبرة من أهم العوامل فى تحقيق الكفاية الادارية ، فالخبرة المتخصصة تلعب دوراً فى المشكلة وبلورتها ، وفى طرح البدائل ، والمتغيرات المختلفة المتعلقة بشكل غير ظاهر لامكانية التوصل الى أرشد قرار (١).

ويسمى سيمون هذا التأثير بمفهوم .. " سلطة الآراء " التى يتسم بها دور الخبرة فى التنظيم الادارى والتى تحكم فى نفس الوقت علاقات الهيكل الادارى بالخبرة ولاتبدى فيها عنصر المسئولية . وتشبه سلطة الآراء المساعدات الفنية التى تقدم الى الرئاسة الادارية فى عملية صنع القرارات (٢).

٤ ـ ومن العوامل التى تحدد استعمال السلطة عمليات التخطيط والتنظيم والتنسيق التى تستهدف ربط السلم الادارى فى نطاق ممارسة السلطة ، وضمان قبول قراراتها ، وتحديد خط الممارسة للسلطة فى التنظيم وبيان الأنشطة المختلفة للوحدات الادارية فى التنظيم ويساعد التنسيق بصفة خاصة الى حد كبير على تحديد المسئولية فى نفس الوقت ، والتى يمكن فرض الرقابة عليها ببعض الوسائل الرسمية .

---

(١) أنظر : دكتور/محمد جمال الدين نصوحى ـ مجلة الادارة عدد ٢ أكتوبر ١٩٧٥ م ـ فى مقال بعنوان ـ القيادة الادارية أهميتها ومسئوليتها ـ ص ٥٧ ومابعدها ـ حيث تعرض للأساليب الحديثة فى اتخاذ القرارات .

(٢) أنظر : دكتور/ابراهيم درويش ـ التحليل الادارى ـ ص ٢٤ ومابعدها .

• – تدعو مبادئ الادارة العامة الى الاهتمام بمعنويات الموظفين (١) والنظر بعين الاعتبار اليهم باعتبارهم عماد المنظمات والمرافق العامة ، فلم تعد العلاقة بين الرئيس والمرؤوس تقوم على مجرد النصوص القانونية والتعليمات والأوامر الادارية ، وانما أصبح من المقرر النظر الى الاعتبارات النفسية والانسانية لهؤلاء الموظفين لانعكاس أثرها الفعال على قيامهم بواجباتهم .

المطلب الثاني

حدود السلطة المستمدة من أصول التنظيم الاداري

ان نطاق السلطة الرئاسية وحدودها يرتبط أشد الارتباط بأصول التنظيم الاداري ، ومن الناحية العلمية يرى الفقه الاداري أن المركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الاداري في الدولة الحديثة، وتأخذ كل دولة منها بالقدر الذي يتفق وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة .

أولا : في نظام المركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على قصر الوظيفة الادارية وتركيزها في يد الحكومة المركزية في العاصمة ، دون مشاركة ما من هيئة أخرى وفي داخل هذا النظام يوجد تدرج بين الهيئات الادارية ، فيعلو بعضها فوق بعض ، كما يقوم تدرج آخر بين الموظفين مماثل لتدرج الهيئات الادارية ، يكون من نتائجه خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة ، حتى تصل الى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته، وهذا ما يعرف بنظام السلطة

---

(١) أنظر : العميد الطماوي – مبادئ علم الادارة العامة – ص ٥١٥ وما بعدها .

الرئاسية (١).

والأصل في السلطة الرئاسية الاطلاق ، حيث تتناول شخص المرؤوس وأعماله ، الا أن هناك قيود ترد على هذه السلطة .

أ ـ أما عن الاختصاصات التي تتناول شخص المرؤوس :

فيقصد بها أن للرئيس الاداري الحق في أن يعين المرؤوس ، وأن يخصصه لعمل معين ، وفق مبدأ تقسيم العمل في علم الادارة العامة حيث يقوم بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وأن ينقله من وظيفه لأخرى ، أو يرقيه الى درجة أعلى أو يكافؤه على أعماله الممتازة . وأخيرا له سلطة تأديب المرؤسين وتوقيع الجزاء عليهم في حدود معينة .

ب ـ سلطة الرئيس الاداري بالنسبة لاعمال المرؤوس :

كما أن للرئيس الاداري سلطة على شخص المرؤوس فانه يتمتع أيضا بسلطة بالنسبة لأعماله ، وتتمثل هذه السلطة في أن للرئيس سلطة سابقة وأخرى لاحقة على هذه الأعمال .

١ ـ فبالنسبة للسلطة السابقة :

ونعني بها سلطة التوجيه ، نجد أن للرئيس أن يصدر للمرؤوس الأوامر والتعليمات ، الشفوية أو الكتابية . التي يجب أن يلتزم المرؤوس باحترامها واطاعتها ، وعلى هذا الأساس فان المرؤوس لايخضع للقانون بالمعنى الواسع فحسب ، بل يخضع أيضا للأوامر التي يصدرها اليه رئيسه الاداري ، والتي قد تأخذ صورة المنشورات والأوامر المصلحية والكتب الدورية ، والتي تهدف أساسا الى حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

وتقضي القواعد المستقرة في فقه القانون الاداري ان هذه الأوامر

---

(١) أنظر : الدكتور/الطماوي ـ الوجيز في القانون الاداري ـ ١٩٧٩ م ـ ص ٥٢ وما بعدها .

والتعليمات تعتبر من قبيل الاجراءات الادارية الداخلية فى المنظمات ، فهى ليست من طبيعة القرارات الادارية ، التى تصلح موضوعا للطعن بالالغاء أمام مجلس الدولة [١]، ولكن فى مواجهة الموظفين المرؤوسين فانهم يملكون فقط حق التظلم منها اداريا لدى مصدرها أو لدى رئيسه الادارى الأعلى والا فعليهم طاعتها ومن يخرج عن واجب الطاعة فانه يتعرض للمساءلة التأديبية .

وهنا تثور مشكلة مدى خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس اذا كانت مخالفة للقانون ، وسوف نتعرض لهذه المسألة عندما نتكلم عن واجب الطاعة بعد ذلك بالتفصيل .

٢ ـ أما عن السلطة اللاحقة للرئيس الادارى :

( وهى سلطة التعقيب والرقابة ) ، فان له سيطرة تامة على الأعمال التى يقوم بها المرؤوس فله أن يجيز هذه الأعمال ، أو يعدلها أو يستبدلها بالحلول محل المرؤوس فى عمله ، أو ابطالها حتى ولو كانت مضبوطة متى قدر ان ملاءمات سير العمل تبرر ذلك وليس من حق المرؤوس أن يعترض على رأى الرئيس .

ولكن رغم هذا الشمول والاطلاق الذى تتسم به السلطة الرئاسية ، فانه ثمة حالات محددة يخول المشرع فيها للمرؤوس سلطة اتخاذ القرارات دون تعقيب عليها من الرئيس الادارى ، وحينئذ لايجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس فى اتخاذ القرار ، ولا أن يعدل فيه أو يعقب عليه [٢] والا عد ذلك اعتداء على اختصاصات مرؤوسه .

---

(١) أنظر : العميد دكتور/الطماوى ـ القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة ـ الطبعة الأولى ـ ١٩٥٦ م ـ ص ١٦٩ .

(٢) أنظر : دكتور/حسن عواضه ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٢ .

Dimalta: Essais sur la notion de pouvoir hiérarchique, Paris, 1961, p. 164.

أما اذا أخضع المرؤوس فى مزاولة هذا الاختصاص للسلطة الرئاسية ، فان على الرئيس أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه ، ثم يكون لـه أن يباشر اختصاصاته التى تخوله اياها سلطته الرئاسية (١).

ويمارس الرئيس الادارى سلطات الرقابة على أعمال المرؤوس اما تلقائيـا واما بناء على تظلم رئاسى يتقدم به ذو الشأن ممن أضرت بهم تصرفـات المرؤوسين ،ولكن يلاحظ هنا أنه اذا كان القرار الذى أصدره المـرؤوس مشروعا ومولدا لحقوق مكتسبة للغير ، فانه يتعذر الغاؤه أو سحبه أو تعديله احتراما للحقوق المكتسبة ، والا كان قرار الالغاء أو السحب غير مشروع ووجب الطعن فيه قضاء بالالغاء .

أما اذا كان القرار ـ محل الالغاء أو السحب غير مشروع ، فانه لايجـوز الغاؤه أو سحبه ولاتعديله الا فى خلال المدة المقررة قانونا للطعـن فيـه قضاء بالالغاء ، وتبرير ذلك أن هذا القرار يتحول بانتهاء ميعاد الطعـن القضائى فيه الى قرار فى حكم المشروع ، ويصبح محصنا ضد الالغاء ، ومولد لحقوق مكتسبة لايجوز المساس بها بالطريق الادارى .

ولقد سار مجلس الدولة الفرنسى على هذا الموقف ، حيث قرر عـدم قبول دعوى الالغاء المرفوعة من المرؤوس ضد القرارات الصادرة من الرئيـس الادارى بخصوص أعمال المرؤوس .

ثانيا : فى نظام اللامركزية

يقوم هذا النظام على توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية (مرفقية) فى الدولة تقوم عليها تحت اشراف ورقابـة السلطة المركزية .

---

(١) أنظر : دكتور/ثروت بدوى ـ تدرج القرارات الادارية ـ ومبدأ الشرعية ـ القاهرة ١٩٦٨ـ ص ١٠٣ .

كما يقوم هذا النظام كأصل عام على استبعاد الرقابة السابقة (سلطة الأمر أو التوجيه) لسلطة الوصاية على الهيئة اللامركزية ، ويترتب على ذلك امتناع سلطة الوصاية عن اصدار أوامر مسبقة على عكس ما هو قائم فى نظام السلطة الرئاسية ، فكل ماتتمتع به سلطة الوصاية هو ممارسة بعض اختصاصات الرقابة اللاحقة ـ سلطة التعقيب ـ على سبيل الاستثناء وفقاً للقواعد القانونية المنظمة لذلك (١).

وتتمثل سلطة الوصاية فى نطاق سلطة التعقيب ـ اما إجازة التصرفات التى تجريها الجهة الادارية اللامركزية ، وإما الامتناع عن التصديق عليها وتتولى القواعد القانونية تنظيم العلاقة بين قرارات السلطة اللامركزية وسلطة الوصاية .

وبصرف النظر عن الأسلوب الذى تنتهجه الدولة فى تنظيمها الادارى وبغض النظر عن التدرج الادارى الذى ينشأ بين الهيئات الادارية ذاتها ، فان علاقة التدرج الرئاسى التى تقوم بين الموظفين وينبثق منها حق السلطة الرئاسية فى الأمر وواجب الطاعة ـ لاترتبط بنظام المركزية أو اللامركزية الادارية وانما ترتبط بالتدرج الرئاسى الداخلى الذى ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية ادارية فى التنظيم (٢)

هذا من جانب ومن جانب آخر انه اذا كانت قواعد التنظيم الادارى هى التى تبين العلاقة بين الهيئات الادارية ومدى خضوعها بين بعضها البعض ـ ونقصد بذلك المركزية واللامركزية ـ فان علاقة التدرج الرئاسى بين الموظفين تتكفل بتنظيمه قوانين الوظيفة العامة سواء أكان التنظيم القائم مركزيا أو لا مركزيا .

---

(١) G. Vedel: Droit administratif. "po.cit.. p. 642.

(٢) أنظر: دى مالنا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٢ .

## المطلب الثالث
## قيود السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة

لقد مضت سنوات طويلة كان كل مايتعلق بالوظيفة العامة يندرج فى مجال السلطات التقديرية للدولة ، وقد انعكس ذلك بطبيعة الحال على العلاقة بين الرئيس الادارى والمرؤوس ، فى مختلف المنظمات الحكومية ، فالرئيس يختار بمطلق حريته من يشاء من المرؤوسين ويبقيه المدة التى يحددها مادام حائزا لثقته ولا رقيب عليه فى ذلك (١)

وكانت هذه الأوضاع منتشرة ، حينما كانت الدولة تتمتع بطابع السلطة وانحصار وظيفتها فى المحافظة على سلامتها فى الخارج والداخل (٢)

ونظام كهذا يقوم على المبادىء السابقة لايمكن الحديث فيه عن ضمانات الموظفين ، لان منطق الضمان أن يكون حقا للمرؤوسين وقيدا يفرض على السلطة العامة ، وبالتالى على السلطات الرئاسية فى علاقتها بمرؤوسيها .

ولكن الأوضاع السابقة انقلبت رأسا على عقب ، وذلك حين سقط نظام الاقطاع واندلعت الثورة الفرنسية وما أعقبها من ثورات أخرى والمناداه بمبادىء الحرية والمساواة بين المواطنين ، كل هذا أدى الى تحول الدولة من فكرة السلطة الى فكرة الخدمة العامة أو الرفاهية

ولقد أدى انتشار المذاهب الاشتراكية الى شعور الموظفين بكيانهم والى زيادة مطالبتهم بضمانات ومزايا اجتماعية عن طريق تكوين النقابات

---

(١) راجع مقال : Paul Gaudement بعنوان :

مجلة : "Le Dēclin de l'autorite hiērerchique
Chronique, XXXV, 1947, Dalloz.

(٢) أنظر : العميد الدكتور/ الطماوى ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنة ١١ ـ ١٩٦٩ م ـ العدد ٢ فى مقال بعنوان "ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق" ـ ص ٢٧٣ .

والاتحادات الممثلة لهم وممارسة أوجه الضغط المختلفة .

ولكن من الملاحظ الآن على نظام الموظفين في أغلب دول العالم، هو وصول (ضمانات الموظفين) باعتبارها قيوداً على السلطات الرئاسية في الادارة الى درجة خطيرة تهدد الخدمة العامة ذاتها ، حيث أدت في أحيان كثيرة - على ماسوف نرى - الى شل سلطة الرؤساء الاداريين وبالتالي عجزها عن فرض سيطرتهم وهيبتهم على مرؤسيهم من الموظفين في المنظمات والمرافق العامة مما أدى الى مناداة رواد الادارة العامة في أغلب الدول باقامة نوع من التوازن بين مصلحة الموظفين في الضمانات والأمن وبين المصلحة العامة للمنظمات والمرافق العامة في أن تسير بانتظام واطراد وبأكبر فاعلية ممكنة .

وبالنسبة للوضع في مصر فاننا نقول أنه " رغم الاطلاق والشمول الذى تبدو به السلطة الرئاسية سواء بالنسبة لشخص المرؤس أو اعماله - كما سبق الشرح - فان الفقه يؤكد ان هذه السلطة ليست حقا شخصيا ولاامتيازا للرئيس الادارى ولكنه اختصاص يباشره الرئيس على مرؤسيه وفقا للقوانين واللوائح ولصالح الوظيفة العامة ذاتها (١).

فالتشريعات الكثيرة الخاصة بمجلس الدولة أو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والنيابة الادارية والمحاكم التأديبية وقوانين العاملين المدنيين . نلاحظ من خلال نصوصها ان السلطة الرئاسية التى يتمتع بها الرئيس الادارى على مرؤسيه أصبحت محددة ومقيدة بقيود كثيرة ونظرا الى أن هذا الموضوع يعنى الكلام عن ضمانات النظام الوظيفى كله فاننا سوف نعرض لأهم هذه الضمانات بصفة موجزة فى المجالات الآتية :

---

(١) انظر :

المرحوم الدكتور/فؤاد العطار - محاضرات التنظيم الادارى - ١٩٥٦م - الطبعة الثانية ص ٧٠ .

دكتور/عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - المرجع السابق - ص ١٠٥ .

أ ـ في مجال احترام مبدأ المشروعية :

لابد وأن تجرى أعمال السلطة الرئاسية على مقتضى القوانين واللوائح ، وفقا لمبدأ الشرعية فاذا خالفتها أو كانت صادرة عن تعسف أو انحراف في السلطة لتحقيق مصالح غير المصلحة العامة كان للموظف المرؤس حق التظلم منها رئاسيا والطعن فيها أمام المحكمة الادارية المختصة .

ولاشك أننا نتوقف هنا أيضا أمام الحاجة الى التوفيق بين منطـــق الضمان وفاعلية الادارة ، ففتح الباب أمام الموظفين لمساءلة السلطـــات الرئاسية أمام القضاء في كل مشكلة تتعلق بالوظيفة العامة قد يشيـــع روح الفوضى في الادارة العامة وقد يؤدى بكثير من الرؤساء الى القعود وتثبيط عزائمهم خوفا من المساءلة القضائية . ونشهد بأن القضاء الفرنسى والمصرى قد استطاع تحقيق هذا التوازن حيث قرر في أحد المبادئ التي ينادى بها أنه ليس للموظف أن يجعل من نفسه قيما على الادارة في خصـوص انشاء والغاء المرافق العامة أو تنظيم سير عملها ، ولكن حق الموظـــف ينحصر في الدفاع عن حقوقه التي تكفلها له القوانين واللوائح والتي تتصل بوضع الوظيفة من حيث المزايا المالية والادبية المقررة للوظيفة والترقيـــة والعلاوة والتأديب ... الخ .

ب ـ في مجال التعيين (١)

في البداية كان التعيين يخضع لتقدير السلطة الرئاسية فأصبحـــت سلطات الرؤساء الاداريين محددة ، حيث أصبح التعيين كقاعدة عامة بعـــد امتحان مسابقة . لضمان الجيدة في شغل الوظائف العامة . يعقد للمتقدمين للوظائف الشاغرة ، على أن يجرى التعيين حسب ترتيب النجاح . ذلك أن

---

(١) أنظر : العميد /الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٧٦ ومابعدها .

مبدأ المسابقة العامة يتضمن مزايا موضوعية تحقق الغرض المرجو منه ومن أبرزها العلانية ، والفرصة المتكافئة لجميع الصالحين لشغل الوظائف العامة، ولذا فان مبدأ المسابقة هو المسيطر على شغل الوظائف العامة .

ولكن من الملاحظ فى هذا الصدد أن الرؤساء الاداريين كثيرا ما أبدوا تبرمهم لمبدأ المسابقة وكانت حجتهم الظاهرة ان المسابقة ليست الا امتحانات مدرسية مكررة متعجز فى كثير من الأحيان عن الكشف عن أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة ، لان أكثر المواطنين تحصيلا للمعلومات الخاصة أو العامة ، ليسوا بالضرورة أصلحهم لشغل المنصب العام ،ولكن هذا النقد يرجع فى الحقيقة الى الأسباب الآتية :

١ ـ ان المسابقة تشل حرية الرؤساء الاداريين فى تعيين من يشاؤن .
٢ ـ ان وصف المسابقات بأنها امتحانات مدرسية فيه قلب للحقائق، لان المسابقات توضع بحيث يكون الهدف منها ، لا الكشف عن المعلومات، ولكن الاحاطة بالصلاحيات اللازمة لشغل المناصب العامة .
٣ ـ ان كل مواطن يتم تعيينه لأول مرة ، لابد أن يقضى فترة اختبار للتأكد من صلاحيته لشغل المنصب والا ألغى قرار تعيينه ، ولم يثبت فى وظيفته اذا تبين فى نهاية المدة عدم صلاحيته .

ومن ثم فاننا نؤيد أستاذنا العميد الدكتور/الطماوى ضد كل اتجاه يرمى الى التحرر من مبدأ المسابقة ،واطلاق حرية السلطات الرئاسية فى التعيين لأن من شأن ذلك تسرب المحسوبية الى الجهاز الادارى ،واهدار مبدأ مساواة المواطنين أمام الوظائف العامة (١)

ولكن مبدأ العمالة الكاملة ، الذى تسير عليه الدول الاشتراكية والذى يلزم الدولة بأن توفر العمل المناسب لكل قادر عليه ، قد وضع " مبدأ

---

(١) انظر : العميد الدكتور:الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٧٧ .

المسابقة " في مجال التشكك في نظر البعض اذ ما جدوى اجراء مسابقات للتعيين ماذا كان كل طالب للعمل سوف يحصل عليه • وهذه الحجة ـ رغم وجاهتها الظاهرة فهي مقنعة ولاتؤدى الى اهدار مبدأ المسابقة في شغل الوظائف العامة ، ذلك أنه اذا كانت الدولة ملزمة بتوفير العمل لطالبيه ، فان المواصفات اللازم توافرها في شاغل منصب معين تختلف من حالة الى أخرى • والمسابقة وحدها هي الطريقة الموضوعية والمحايدة التي تؤدى الى اختيار أصلح المتقدمين لشغل منصب معين •

ولهذا فان طريقة المسابقة ماتزال لازمة في هذا المجال ولايمكن الاستغناء عنها الا في حالة اعداد الموظفين في مدرسة وطنية للادارة • اسوة بما هو متبع في فرنسا ولكن حتى في هذه الحالة ، فان الادارة ملزمة باحترام ترتيب التخرج ، بحيث تبدأ بتعيين الأول فالثاني ... الخ •ونضيف في هذا الخصوص بأن وزارة القوى العاملة في مصر لها دور كبير في شأن توزيع خريجي الجامعات على الوزارات والمصالح في ضوء احتياجات الخطة القومية العامة •

هـ ـ في مجال الترقية :(١)

ان نظام الترقي من أهم الدعامات التي تقوم عليها نظم التوظف التي تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة A career Service ينقطع لها الموظف ، فالمواطن الذي يقبل أن يعين في أول درجات السلم الادارى ، يضع نصب عينيه من أول الأمر احتمال صعود درجات ذلك السلم ، بل وصوله الى القمة • ونظم التوظف القائمة على اعتبار الوظيفة العامة مهنة دائمة ـ كما هو الشأن في جمهورية مصر العربية ومعظم الدول العربية

---

(١) انظر: العميد الطماوى ـ الوجيز في القانون الادارى ـ دراسة مقارنة ـ ١٩٧٩ م ـ ص ٤٥٤ ، ص ٤٥٨ •
مجلة العلوم الادارية ـ س ١١ ـ ١٩٦٩ م ـ عدد ١ ـ ص ٢٧٣ ومابعدها •

والأوربية — تؤيد هذا الاحتمال ،وتعمل على غرس هذا الأمل فى نفس كل موظف .

لهذا فانه من اللازم أن يقوم نظام الترقى على أسس صالحة ، تكفل تحقيق الأهداف المنوطة من وراء نظام الترقية ، وهنا تفتقد الحاجة الى فكرة الضمان فاذا تسربت عناصر الفساد الى نظام الترقى فلن يجدى فى تدعيم الادارة العامة الالتجاء الى جميع قواعد علم الادارة العامة ،لان اليأس اذا تسرب الى نفوس الموظفين سواء أكانوا رؤساء أو مرؤوسين فسد كل شىء . فلن يعمل الموظف المحابى ، ولن يعمل الموظف المغبون ، لان كلا منهما يعلم ان الاجتهاد والتفانى لا أثر له فى حياته الوظيفية . ولهذا فان رواد الادارة العامة ورجال القانون لم يختلفوا فى شئ قدر اختلافهم فى قواعد الترقية وضماناتها . وفى هذا المجال بالذات توجد أبرز مظاهر التعارض بين فكرة الضمان ومبدأ فاعلية الادارة ."

ولهذا خضعت الترقيات فى مصر لقواعد ثابتة ومنظمة تكفل بها قانون العاملين المدنيين فى الدولة والقطاع العام والقوانين الأخرى كقانون مجلس الدولة — وذلك من حيث ضوابط الترقية كقاعدة الأقدمية والاختيار حيث يتطلب القانون تطبيق نظام تقارير الكفاية بصفة موضوعية حتى ينحصر احتمال اساءة استعمال الرؤساء الاداريين لحقهم فى هذا المجال لمواجهة بعض الاعتبارات الشخصية . وسوف نعود لهذا الموضوع لنتحدث عنه بالتفصيل فى المكان المناسب له عند مناقشة دور الرئيس الادارى فى الترقية .

د — فى مجال التأديب : (١)

من الملاحظ أن المشرع قد نص على بعض القيود التى تحد من اطلاق السلطة الرئاسية،وهى تمثل فى نفس الوقت ضمانات فى صالح

---

(١) انظر :
دكتور عمرو فؤاد بركات — السلطة التأديبية — رسالة دكتوراه — عين شمس — ١٩٧٩ — ص ٢٥٣ — ٣٢٢ .
العميد الطماوى — المرجع السابق — ص ٣٨٠ .
دكتور/عبد الفتاح حسن — التأديب فى الوظيفة العامة — ١٩٦٤ — المطبعة العالمية — ص ٢٤٠ — ٢٤٩

الموظفين ، ولما كان التأديب يمر بمراحل أساسية فان كل مرحلة من مراحله تلازمها الضمانات المناسبة لها وذلك على النحو الآتي :

- ضمانات التحقيق :

لاشك أن من دواعي أمن الوظيفة العامة ألا يكون الموظف عرضه للاضطهاد والاتهامات التي يوجهها اليه أي انسان، ولذلك فان حق توجيه الاتهام تقصره قوانين الموظفين ولوائحهم على طائفة معينة من الرؤساء ، حتى لايتحرك هذا الاجراء الا بعد التثبت من جريمة الاتهام .

وعقب الاتهام تحقيق يجب أن تتوافر فيه جميع الضمانات التي تؤدى لاظهار الحقيقة ، وفي هذا المجال أستقر القضاء الاداري بصفة عامة على ضرورة اتاحة الفرصة للموظف لكي يدافع عن نفسه وفقا للاجراءات المقررة في هذا الشأن ، لكي نضمن له الحيدة والعدالة وبالتالي لايجوز توقيع الجزاء التأديبي الا بعد اجراء هذا التحقيق العادل .

ولقد تأكدت هذه الضمانات بعد انشاء نظام النيابة الادارية عام ١٩٥٤ في مصر والتي تتولى التحقيق لضمان حيدته وجديته وذلك لعدم تبعيتها للرئيس الاداري بالنسبة للمرؤوس الذي يجرى التحقيق معه ، مع ملاحظة أن النيابة الادارية في مصر لاتحتكر حق اجراء التحقيق بل أنه جهاز معاون للرئيس الاداري الذي يختص أصلا باجراء التحقيق فهي لاتتولى التحقيق الا في حالات محددة على سبيل الحصر (١)

- ضمانات المحاكمة التأديبية (٢) :

ينتهي التحقيق الى أحد صورتين اما الى الحفظ للبراءة أو يثبت

---

(١) من هذه الحالات مايأتي :

١ - بطلب خاص من الرئيس الاداري .

٢ - بناء على شكاوى الأفراد والموظفين

انظر في ذلك : دكتور/عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - ص ١٤٩ ومابعدها .

(٢) انظر: العميد الطناوي - المرجع السابق - ص ٢٧٣ ومابعدها .

جدية الاتهام ، فيحال الموظف الى السلطة المختصة بالتأديب .

والسلطة التأديبية في دول العالم قد تأخذ احدى الصورتين التاليتين :

ـ الرئيس الادارى :

وفى هذه الحالة يعتبر التأديب فرط للسلطة الرئاسية لسيادة النظام فى المنظمة ،ولكن حتى لاتطغى الاعتبارات الشخصية على دور الرئيس فى هذا المجال فان قوانين التوظف بصفة عامة لاتخول للرؤساء الا سلطة توقيع عقوبتين محددتين وهى الانذار أو الخصم من المرتب ، فى حدود معينة تختلف ضيقا واتساعا بحسب مستوى الرؤساء .

ـ أما بالنسبة للعقوبات الأخرى فان سلطة توقيعها اما فى صورة مجالس تأديب أو محكمة تأديبية .

والدول التى رجحت صورة " المحكمة " غلبت الضمان على فكرة فاعلية الادارة ،والعكس صحيح بالنسبة لمجالس التأديب التى يغلب عليها الطابع الادارى .

وبالنسبة للوضع فى مصر فان المشرع فى عام ١٩٥٨ قد استعاض عن مجالس التأديب بمحاكم تأديبية ،التى تمارس مهمة التأديب مع الموظفين وفقا للظروف والشروط المقررة .

ومما يثار فى هذا الصدد إتاحة الفرصة للموظفين فى الاستعانة بمحام أمام المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبى ،على أساس أن استعانة الموظف بمحام يبصره بأوجه الدفاع القانونية ،وهو من الضمانات الوظيفية التى تقتضيها العدالة الحقيقية ،والقيد الأخير أو الضمانة الأخيرة فى مجال التأديب يتمثل فى حق الموظف فى التظلم من القرار أو الحكم الصادر بمناسبة التأديب ،وهذا الحق مقرر فى جميع نظم التوظف فى العالم ولكن طريقة التظلم تختلف بحسب طبيعة القرار الصادر فى مجال التأديب .

فاذا كان القرار الصادر فى التأديب قد صدر من رئيس فرد فـــى صورة قرار ادارى فان هذا القرار يخضع لنوعين من اجراءات التظلم[1]

## التظلم الادارى : [2]

وذلك بأن يتظلم الموظف الى مصدر القرار ، وهو مايسمى " بالتظلـــم الولائى " أو الى رئيس مصدر القرار ، وهو مايسمى " بالتظلم الرياســـى " ويجرى القضاء الادارى على تخويل من اصدر القرار ورئيسه حق سحـــب القرار وتعديله ، لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة ، دون تقيد بالمدة ، على أساس أن القرارات التأديبية لاترتب حقا للغير ، ومن ثم فان سحبها أو تعديلها لايترتب عليه مساس بمراكز الغير استثناء من القاعدة التى تقضـــى باستقرار القرارات الادارية ، ولو كانت معيبة ، بعد فترة معينة .

## التظلم القضائى :

بالطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة بالقضاء أو بطلب التعويـــض أو بالأمرين معا . ويكون ذلك أمام جهة القضاء الادارى حيث يوجد مثـــل هذا النوع من القضاء ، كما هو الشأن فى مصر وفى الدول العربية مثـــل الجمهورية السورية .

واذا صدر القرار فى صورة حكم من محكمة تأديبية فان الطريق الوحيد للتظلم منه يكون بالطعن أمام محكمة أعلى درجة من تلك الـــتى أصدرت الحكم . [3]

والمعروف أن رقابة القضاء هى رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة ، وفى مصر يطعن فى أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة فى حالات محدودة على سبيل الحصر ، ولكن الملاحظ فى هذا الخصـــوص أن المحكمة الادارية العليا لم تقصر حقها فى التعقيب على الاحكام المطعـــون

---

(١) انظر :
العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٩٣ ومابعدها .
دكتور/عبد الفتاح حسن ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤١ .

(٢) انظر : دكتور عمرو فؤاد بركات ـ المرجع السابق ـ ص ٣٣٥ ومابعدها .

(٣) انظر : دكتور عمرو فؤاد بركات ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٨ ومابعدها .

فيها على الجوانب القانونية وحدها ، كما يفهم من النصوص المنظمة لاختصاصها ، بل مدت رقابتها الى جوانب الملاءمة اذا وجدت أن العقوبة الموقعة على الموظف قد شابها " غلو " وهذا التوسع من المحكمة الادارية العليا ، وان كان يعتبر ضمانة اضافية للموظفين من خلق المحكمة فانه لايطابق النصوص ، مما عرضه لنقد كثير من الفقهاء .

ويلاحظ أنه اذا كان من الممكن المطالبة بتعويض عن القرارات التأديبية الخاطئة التى تصدر فى مجال التأديب ، فان ذلك غير متصور بالنسبة الى الأحكام ، لأن الأحكام لايطعن فيها الا بالطريق المقرر ، ولا مسئولية عن أخطاء القضاء الا فى نطاق محدود جدا ، وهو نظام " مخاصمة القضاء " .

وبالنسبة لقرارات التأديب التى تصدر من مجالس تأديبية[1] : فاننا نلاحظ أن هذه القرارات تقع فى مرتبة وسط بين القرارات الفردية وبين الاحكام ، لانها من حيث الطبيعة تعتبر قرارات ادارية لصدورها من مجلس ادارى لا من محكمة ، ولكنها تشبه الأحكام من ناحية أن المجلس التأديبى اذا اصدر قراره فانه يستنفذ سلطته ويخرج الأمر من متناوله كما هو الشأن بالنسبة الى المحكمة ، ومن ثم فانه لايمكن التظلم اداريا من القرارات التى تصدر من مجلس تأديبى الا اذا نظم المشرع مجلسا تأديبيا أعلى تستأنف امامه القرارات الصادرة من مجالس التأديب الابتدائية ، وهذا هو الوضع الذى كان منظما فى مصر حتى سنة ١٩٥٨ ، فاذا لم يكن المشرع نظم طريقا اداريا للطعن فى القرارات التأديبية التى تصدر من المجالس التأديبية ، فان قرارات هذه المجالس تخضع للنظام المقرر بالنسبة الى القرارات الادارية عموما ، أى يطعن فيها بالالغاء أو بطلب التعويض أو بهما معا أمام جهة القضاء المختصة ، وهى مجلس الدولة فى الدول التى يوجد فيها هذا النظام .

---

(١) انظر :

العميد الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٤٩٦ .

دكتور/عبد الفتاح حسن ــ المرجع السابق ــ ص ٣١٢ ومابعدها .

ولقد كان هذا هو الوضع المقرر في مصر حتى عهد قريب ولكن المحكمة الادارية العليا في مصر عدلت عن هذا المسلك ، وأخضعت القرارات التي تصدر من المجالس التأديبية لذات القواعد التي تحكم الطعن في الأحكام التي تصدر من المحاكم التأديبية ، أي أن الطعن في القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية في مصر ، انما يكون أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة القرارات أمام جهة الادارة .

على انه أيا كانت الجهة المختصة بالتأديب فان هناك ضمانا نصت عليه قوانين الوظيفة وهو أن يكون القرار أو الحكم التأديبي مسببا، لان التسبيب من شأنه أن يحيط الموظف بأسباب العقوبة والجرائم المنسوبة اليه وبذلك يمكن التأكد من سلامة شرعية القرار أو الحكم التأديبي[1].

ولنا عودة الى موضوع الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة التي يتمتع بها المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية ـ أكثر تفصيلا ـ عند بحث دور الرئيس الاداري في التأديب في القسم الثاني من البحث .

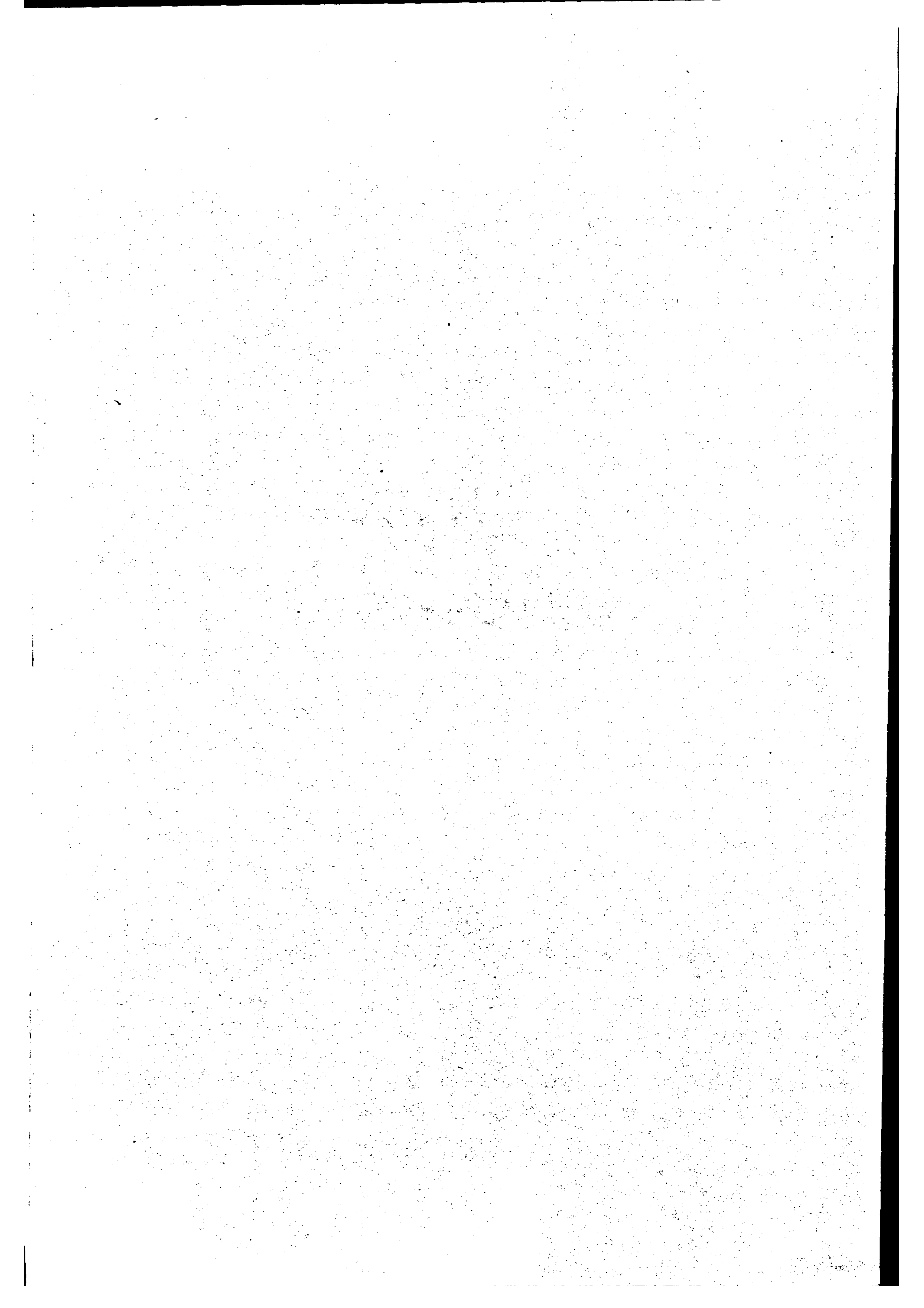
وبالاضافة الى هذه القيود السابقة والتي تحدد النطاق الذي تعمل فيه السلطة الرئاسية ، فان هناك قيود أخرى سوف نعرض لها عند الحديث عن واجب اطاعة المرؤوسين للرؤساء مثل حق ابداء الرأي ، وحق التظلم أو الشكوى من السلطة الرئاسية ، وحكم السلطة الرئاسية بالنسبة لاختصاصات المرؤوسين ... الخ .

---

(١) انظر/دكتور عمرو فؤاد بركات ـ المرجع السابق ـ ص ٣٢٢ ـ ٣٢٨ .

# القسم الأول

## دور السلطة الرئاسية فى العملية الإدارية



**تمهيد وتقسيم :**

للعمل الادارى فى كل المستويات الادارية مهام وحاجات ومطالب ، وكل وجه من وجوه الادارة مهم ومؤثر فى النتيجة النهائية . ومن أهم وظائف السلطات الرئاسية الادارية هى تحديد السياسات ، تخطيط البرامج ، الاشراف ، التنسيق ، الاتصال ، ويمكن ممارسة العمل الادارى عن طريق هذه العمليات الادارية ، وبتقديم الحوافز والبواعث ، وتقديم الأساس لتفويض السلطة وتحقيق التنسيق ، والرقابة والمتابعة .

ومن المشاكل المعقدة فى العملية الادارية هى دور السلطة الرئاسية ، حيث أن السلطة ليست مجرد مركز أو حق قانونى ، والسلطة ليست مجرد إصدار الأوامر والتعليمات ولكن ممارسة السلطة هى فن التأثير فى الآخرين والسلطة تتدفق الى المستويات المختلفة لكى تغطى الأهداف العامة للتنظيم . وفى الحياة العملية - وبصدد تحقيق أهداف البرنامج - قد نرى بعض الاداريين فى المستويات التنفيذية داخل التنظيم لهم سلطة فعلية أكبر من سلطة هؤلاء الذين يتمركزون فى قمة رئاسة التنظيم . ان الأساس الحقيقى للسلطة لايكمن فى الانسان . فالسلطة ليست شيئا يمكن أن يستأثر به الادارى لنفسه لكى يصبح مهما حيث ترتبط السلطة بالمهمة أو الوظيفة ، ولاتتركز السلطة فى مصدر معين أو مكان ما داخل التنظيم ، ولكنها فى رأينا تكمن فى الكفاية ، فى الحكم الصائب ، والتصور السليم للشخص الذى يعمل فى مركز السلطة .

ورغم مانراه فى المرافق والمنظمات العامة أن نجاحها قد يرتبط بأسماء رجال معينين علوا بنجاح مع عدد من المساعدين ، الا أن الاتجاه الحديث هو ناحية تدعيم الجهود المشتركة فى المستويات العليا . وبدراسة التنظيمات المختلفة ، يتضح أن عمل السلطة الرئاسية فى الادارة العليا هى وظيفة فرد واحد ، ويحاول التأثير من خلال العلاقات الانسانية فى المرؤوسين ،

والرئيس الناجح هو الذى يحاول أن يوفق حاجات التنظيم مع متطلبات الأفراد . ومن أكبر امكانيات الادارة هى الامكانيات البشرية وأكبر مايمكن توقعه من توسع فى المستقبل فى الأجيال القادمة هى الاستفادة من القدرات البشرية .

وبعد فبهذه العجالة توضح دور السلطة الرئاسية فى الادارة وواجبها بالنسبة للمرؤوسين ومن رأينا أن هذا الواجب الذى يضطلع به الرؤساء يقابله حق لايقل عنه فى الدرجة ألا وهو حق الرؤساء فى الحصول على طاعة المرؤوسين واحترامهم لهم ، من أجل تنفيذ الأعمال وتحقيق الأهداف المتعلقة بالمرافق العامة وبالقاطية التى تحقق راحة المواطنين وسعادتهم .

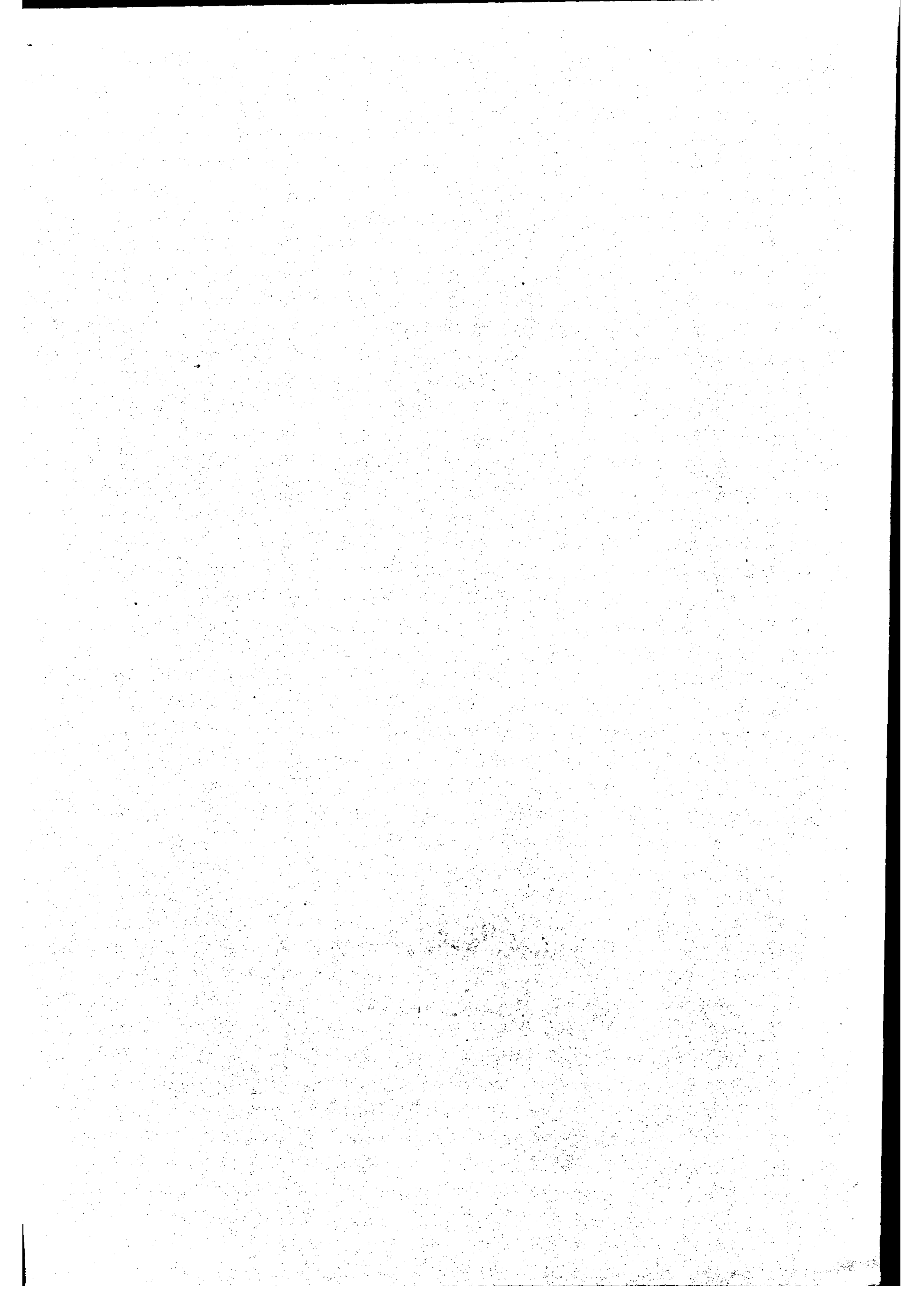
وبناء على ماتقدم نقسم الكلام فى هذا القسم الى بابين :

الباب الأول : وظيفة السلطة الرئاسية فى مراحل العملية الادارية بالنسبة للمرؤوسين .

الباب الثاني : وظيفة السلطة الرئاسية فى توجيه المرؤوسين والحصول على طاعتهم .

# الباب الأول

## وظيفة السلطة الرئاسية في مراحل العملية الإدارية



## تمهيد وتقسيم

نتكلم في هذا الباب عن الدور العملي والحركي الديناميكي الذي يقوم به الرئيس الادارى من وجهة نظر علم الادارة العامة ونعنى بذلك الحديث عن دور السلطة الرئاسية في العملية الادارية .

ويقصد بالعملية الادارية السير على مقتضى أساليب مرحلية ، لتوجيه الجهود الانسانية لتأدية الوظائف المتخصصة للمنظمة بقصد تحقيق أعمالها وأهدافها ، وهي تعتبر حلقة نشاط متكاملة في العلاقة الرئاسية نظرا لطبيعة هذه العملية، التي تؤدى للاحتكاك الدائم بين الرئيس والمرؤوسين . ويعد "هنرى فايول" — الفرنسي الأصل — أول من فرق بين الوظيفة Function والعملية الادارية Process وذلك بقوله "ان كل مشروع يقوم على ست وظائف فنية وتجارية ومالية ومحاسبة وأمن وادارية". ثم قسم الوظيفة الأخيرة أى الوظيفة الادارية التي يتولاها الرؤساء الاداريون الى مراحل هي : التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة (١)

بينما نرى أن لوثر جوليك قد ضمن العملية الادارية ثماني مراحل ورتبها ترتيبا آخر يتمثل فيما يلي :

| | |
|---|---|
| التخطيط | Planning |
| التنظيم | Organizing |
| التوظيف | Staffing |
| التوجيه | Directing |

(١) أطلق الباحثون على هذه الوظائف والمراحل مسميات مختلفة : — البعض أطلق عليها "وظائف المديرين" — انظر في ذلك : دكتور/محمد سعيد الهوارى — وظائف المديرين — المرجع السابق ص ١ . والبعض الآخر أطلق عليها "وظائف الرؤساء" انظر في ذلك : دكتور/كمال دسوقى — سيكولوجية ادارة الأعمال — القاهرة ١٩٦٠ — ص ٢٤٩ . كما أن البعض أطلق عليها "وظائف القيادة" أنظر في ذلك : دكتور/سليمان الطماوى "مبادئ علم الادارة العامة" — ١٩٨٠ م — ص ١٥٠ . البعض أطلق عليها "الوظائف الادارية" أنظر في ذلك : دكتور/صلاح الشنواني "التنظيم والادارة في قطاع الأعمال — القاهرة ١٩٦٦ — ص ٥٠ .

التنسيق Coordinating

النظام Order

التقارير Reporting

الميزانية Budgeting

وقد لخص جوليك هذه العناصر في كلمة واحدة هي : BUSDCORB

التي تكون الأحرف الأولى للمصطلحات السابقة (١).

باعتبارها عناصر الواجبات، التي تندرج في اختصاص الرئيس الاداري

أما كونتز – الأمريكي – فيرى أن وظيفة الادارة تشمل خمس عناصر رتبها كما يلي (٢):

التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والرقابة (٣)

---

(١) Le Pawsky, Albert: Administration, The art and Science of organization and management, New Yourk, Alfred A. Knopk 1952, p. 25.

(٢) Koontz , Harold, and O'Donnel, Cyril: Principles of management : An Analysis of Managerial Functions, New York,1968, p. 35.

(٣) أهتم بعض الباحثين بحصر وظائف السلطة الرئاسية وايضاحها :
فيرى " ايرويك " – من العلماء الانجليز – ان وظائف المديرين : التنبؤ وهو مايؤدى الى التخطيط " والتنظيم وهو مايؤدى الى التنسيق واصدار الأوامر هو مايؤدى الى الرقابة .
ويرى براون ان وظائف المديرين ثلاثة : التخطيط والتنفيذ والتأكد من أن ماتم مطابق لما أريد اتمامه .
ويرى وليام نيومان أن وظائف المديرين هى التخطيط والتنظيم وتهيئة المديرين والتوجيه والرقابة .
ويرى جورج تيرى – أن وظائف المديرين : التخطيط والتنظيم والحث على العمل والرقابة.
ويرى شيستر برنارد – أن وظائف المديرين هى تكوين وتحديد الأهداف – بناء ونظام أو شبكة من الاتصالات – وتصميم الهيكل التنظيمى وتهيئة مناصبه بالأفراد ، واحداث تنشيط المجهودات الأساسية اللازمة .
ويرى بيتر دركر أن وظائف المديرين : ادارة الأهداف ، وادارة العمل والعمال وادارة المديرين .
ويعتقد سايمون : أن وظائف المديرين تتلخص فى اتخاذ القرارات .
راجع ماسبق : دكتور/سيد الهوارى – وظائف المديرين – خاتمة الكتاب .

ومن رأينا أن تحديد وظائف السلطة الرئاسية فى العملية الادارية من المسائل النسبية غير المطلقة إذ يختلف تحديدها باختلاف وجهات النظر المتباينة . هذا من جانب ، ومن جانب آخر فاننا نرى مع بعض الفقهاء أن تقسيم هذه الوظائف ـ أو المراحل ـ يعد تقسيم نظريا لأن عناصر العملية الادارية تكون فى الواقع العملى وحدة متماسكة ومتداخلة وتكمل بعضها البعض الآخر . فالادارة كآلة متحركة لايمكن التعرض لوظيفة جزء منها دون الاشارة الى الوظائف الأخرى ، التى ترتبط بها فليس من المحتم على السلطة الرئاسية إذن أن تبدأ بالتخطيط أو غيره من العناصر بل تباشر هذه العملية فى مختلف عناصرها حتى تستطيع أن تحقق الهدف الذى تتغياه (١)

ونقرر فى هذا المجال أن وظائف السلطة الرئاسية فى العملية الادارية لاتقتصر على من يشغلون المراكز الرئاسية العليا فحسب أو على المستويات الادارية الرئاسية دون غيرها بل أن الأمر يسرى على كل رئيس يقوم بادارة إحدى الوحدات الادارية أيا كان مركزه فى السلم الادارى . فالعملية الادارية قاسم مشترك بين مختلف المستويات الرئاسية ولكن يتم ممارستها بنسب مختلفة وبدرجات متفاوتة حسب المستوى الادارى لكل رئيس .

وبناء على ماتقدم نقسم الكلام عن دور السلطة الرئاسية فى العملية الادارية الى الفصول الآتية :ـ

الفصل الأول : نتناول فيه دراسة وظيفة السلطة الرئاسية فى التخطيط باعتبار أن العملية الادارية عملية ذات أهداف وليست عملية ارتجالية ويتمثل هذا فى تحديد الأهداف ورسم السياسات ، واقرار الاجراءات ، ووضع البرامج الزمنية المطلوبة للتنفيذ .

---

(١) أنظر : دكتور: فؤاد العطار ـ مبادىء علم الادارة العامة ـ طبعة ١٩٧٤ ـ ص ٥٠ .
دكتور/ رمزى الشاعر ـ مبادىء الادارة العامة ـ ١٩٨٢ م ـ ص ٥٧ .

**الفصل الثاني** : نتعرض فيه لوظيفة السلطة الرئاسية فى التنظيم باعتبار أن العملية الادارية عملية تنظيمية شاملة لمختلف جوانب المنظمة ويشمل هذا تصميم الهيكل التنظيمى وتوزيع السلطات والمسئوليات وتعيين الموظفين وتدريبهم على العمل ... الخ .

**الفصل الثالث** : نكرسه لدراسة وظيفة السلطة الرئاسية فى التنسيق، والذى يعنى ترتيب وتنظيم جهود المرءوسين للوصول الى وحدة العمل من أجل تحقيق الهدف المنشود .

**الفصل الرابع** : نخصصه لوظيفة السلطة الرئاسية فى الاشراف باعتباره العنصر الفعال المؤثر فى حياة المنظمة لتنفيذ الأعمال المطلوبة بالروح المعنوية العالية حتى لاتبقى العلاقات الرئاسية فى حالة جمود .

الفصل الخامس : ونعالج فيه وظيفة السلطة الرئاسية فى الرقابة باعتبارها الوسيلة التى بمقتضاها التحقق مما اذا كانت العملية الادارية قد حققت أهدافها المحددة بأقل جهد ونفقات ممكنة وأعلى قدر من الكفاية أم أن المنظمة أخفقت فى هذا كله .

# الفصل الأول
## وظيفة السلطة الرئاسية في التخطيط

"أعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا واعمل لآخرتك كأنك تموت غدا"
علي بن أبي طالب رضي الله عنه .

### أهمية التخطيط

أصبح التخطيط ظاهرة عامة تشترك فيها جميع الدول أيا كان نظامها الاجتماعي حتى صارت كلمة التخطيط كما يقول الاستاذ Urwick عنه مقدسة ، وأصبحت من مميزات العصر الذي نعيش فيه . والتخطيط هو أهم الوظائف في العملية الادارية ، ومن ثم وجب على رجل السلطة الرئاسية قبل أن يقوم بوظيفة التنظيم والتنسيق والرقابة أن يحدد بوضوح أهداف المرفق الذي يشرف عليه وفقا للخطة الموضوعة .

فالخطة هي التي توضح أسس التنظيم والرقابة فلا معنى للرقابة اذا لم تكن مسبوقة بتخطيط جيد يساعد على التحقق من مطابقة ما نفذ لما أريد تنفيذه . كما أن التخطيط هو الذي يساعد على توفير الوقت والجهد والمال ، لما تستهدف سلطة التخطيط عند اعدادها للخطة من خفض لمصاريف الانتاج باستخدام كافة الموارد والامكانيات البشرية والمادية الى أقصى درجة ممكنة .

ولقد حظي التخطيط باهتمام كبير من جانب الدول المختلفة وذلك عن طريق عقد المؤتمرات الدولية . ومن ذلك المؤتمر الذي عقد بمدينة برلسين خلال شهر سبتمبر وأكتوبر سنة ١٩٦٠ لبحث مشكلات التخطيط الاقتصادي طويل الأجل ، وأيضا مؤتمر التخطيط الذي عقد في مدينة بيروت سنة ١٩٦١ (١).

(١) أنظر :
دكتور/محمود عساف ابراهيم ـ أصول الادارة ـ ص ١٥٢ ـ ١٥٥ .
دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ القيادة الادارية ـ ١٩٧١ م ـ ص ١١٤ .
دكتور/ رمزي الشاعر ـ المرجع السابق ـ ص ٦٠ .
دكتور/عبد الكريم درويش ـ دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٢ ـ ٢٥٥ .

لقد أصبح التخطيط أحد الوظائف الهامة فى الادارة العامة ، وهو فى مقدمة وسائل الادارة لاحداث التغيير والتطوير فى المجتمع ، والواقـــع أن الحكومات فى الدول النامية الآن لم تعد حره فى أن تخطط أو لا تخطـــط وانما هى مضطرة للتخطيط لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الأهداف وتحقيق التنمية ، والتغلب على مشكلات العصر ، فالجماهير لم تعد تسمح بأن تترك أمورها للحظ والقدر أو تهمل مصالحها أو تعيش فى غير يقين من المستقبل.

ان العصر الذى نعيش فيه قد جعل من التخطيط كلمة سحرية مـــن النادر ــ أن يدور حديث الآن عن السياسة أو الأحوال الاقتصاديـــة أو الاجتماعية أو الادارة دون أن يذكر التخطيط ، ومن هنا دعتنا الضـــرورة الى تحديد مفهوم التخطيط لكى نبين بعد ذلك دور السلطة الرئاسية فى الادارة بالنسبة للتخطيط .

## مفهـوم التخـطيط

اختلف رواد الادارة العامة فى تحديد مفهوم التخطيط ، تبعا للغاية التى يستهدفها كل منهم [(١)] ، غير أن أول من أبرز التخطيط بوصفـــه

---

(١) أنظر :

ميليت ــ الادارة فى الوظيفة العامة ــ نيويورك ــ ١٩٥٤ م . ص ٥٥ ــ حيث عرف التخطيط " بأنه وضع برنامج على زمنى بقصد تحقيق هدف أو أهداف معينة خلال فترة محـددة . والتخطيط بهذا المعنى عمل ذهنى يسبق التنفيذ اليدوى حيث يقوم على توقعـــات مدروسة ويتصل بانجازات مستقبلة تعتمد على بيانات ومعلومات دقيقة وكاملة وحديثة فـــى نطاق القدرات البشرية والمالية .

دكتور/ابراهيم درويش ــ الادارة العامة فى النظرية والتطبيق ــ ١٩٧٨ م ــ ص ١٦٤ ــ ١٦٥ .

دكتور/عبد الكريم درويش ودكتورة/ليلى تكلا ــ المرجع السابق ــ ص ٢٥٦ ، حيث عـــرف التخطيط بأنه : التدبير الذى يرمى الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيـــق أهداف معينة " .

كما عرف كونتز التخطيط بأنه " وظيفة المدير التى تتضمن الاختيار بين البدائل مـــن الأهداف " . انظر المرجع السابق ــ ص ٤٥٣ السابق الاشارة اليه .

من وظائف السلطة الادارية هو " هنرى فايول " فقال : " ان التخطيط هو التنبوء بالمستقبل ، مع الاستعداد بما يجب أن يتخذ لهذا المستقبل "(١)

من هذا يتضح أن التخطيط يعنى أن يحاول الرؤساء الاداريون التفكير والتنبوء بالمستقبل ، والاستعداد له ، ومحاولة تشكيله بالصورة التى توافق آمال المصلحة العامة للمجتمع وبهذا لايكون التخطيط تجريديا يتم بعيدا عن الحياة نفسها بل يتم داخل الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمنظمات ثم للمجتمع بأسره بعد ذلك .

والتخطيط بهذا المعنى اصطلاح كثير الاستعمال فى مختلف المجالات الدولية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية .

أما التخطيط الادارى فيعنى الوسائل التى تمكن الرئيس الادارى من أن يأخذ فى الاعتبار التجارب السابقة (٢) لموضوع مقترحات المرؤوسين فى المنظمة بشأن برنامجها فى المستقبل وفى هذا المعنى يقول (جريفز): ان التخطيط الادارى يعنى الاعداد المنظم للعمل الادارى (٣).

## المسئوليات العامة للسلطات الرئاسية فى التخطيط

يتضح من المفهوم السابق للتخطيط أنه يعد من أهم الوظائف التى يباشرها الرؤساء الاداريون فى مستوياتهم المختلفة ، ولها خطورة خاصة للسلطة الرئاسية العليا فى الأجهزة الادارية (٤) فليس من المتصور إتمام

---

* انظر أيضا : دكتور/ ابراهيم سعد الدين فى مقال له بعنوان — ماهية التخطيط — مجلة معهد الادارة العامة وبرامج القادة الاداريين عام ١٩٦٤ — حيث عرف التخطيط بأنه " مجموعة النشاطات والترتيبات والعمليات اللازمة لاعداد واتخاذ القرارات المتصلة بتحقيق أهداف محددة وفقا لطريقة مثلى " .

(١) Henry Fayol: Industrial and general Management. 1925. p.43.

(٢) انظر : ديموك — الادارة العامة — نيويورك — ١٩٦٣ م — هامش ص ٣٥٧ .

(٣) انظر : مؤلفه — فى الادارة العامة فى المجتمع الديمقراطى — ١٩٥٠ م — ص ٤٦٩ . دكتور / خميس السيد اسماعيل — المرجع السابق — ص ١١٥ .

(٤) انظر : دكتور/ حسن توفيق — الادارة العامة — مكتبة المعارف — الاسكندرية — ١٩٦٢ — ص ٩٥ .

الأعمال المنوطة بها دون تخطيط محدد لها سلفا وهو بذلك له أولوية على جميع وظائف السلطة الرئاسية الأخرى كالتنظيم والتوجيه والرقابة ... الخ .

وتقوم السلطة الرئاسية بالتخطيط على أساس تنبؤها بأهداف العمل، وما يجب أن تكون عليه السياسات الادارية في المستقبل لاختيار الوسائل والاجراءات الأصلية والبديلة لها (١) وضع البرامج الزمنية لتنفيذ الخطة المرسومة .

ويقوم الوزراء بمهمة التخطيط بالاستعانة ببعض الأجهزة الاستشارية مثل أجهزة التخطيط المركزية .

وتعمل السلطة الرئاسية العليا على التنسيق بين الخطط المختلفة عندما تباشر وظيفة التخطيط الشامل ،وقد تضع خططا لفترات زمنية محددة كما هو الحال بالنسبة للخطة الخمسية ،كما تضع خططا أخرى سنوية تشتمل على مايخص كل سنة من برنامج الخطة العامة .

وتختص السلطات الرئاسية التنفيذية بوضع التخطيط المنهجي الذي يحدد الخطوات اللازمة لتنفيذ برنامج معين من الخطط المتفق عليها .

وأخيرا فان الرئاسات المباشرة هي التي تختص بوضع الخطط التفصيلية لبرامج التنفيذ الفعلي في اطار التخطيط المنهجي .

**مسئوليات السلطة الرئاسية في مراحل التخطيط**

ولكي نفصل دور السلطة الرئاسية في التخطيط نقول أن التخطيط يتناول عدة مراحل أو جوانب أو أسس .

في المرحلة الأولى :

تقوم السلطة الرئاسية العليا بتحديد الأغراض أو الأهداف المطلوبة

---

(١) هارولد كونتز وسيريل أودنيل ـ مبادئ الادارة ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥ .

تحقيقها أو الوصول اليها بشكل واضح ، حتى يسهل تبين طريقة تنفيذها ثم تقوم السلطة الرئاسية فى المستويات التى بعدها فى السلم الادارى بتحديد اهدافها داخل الادارة أو الوحدة التى تعمل فيها ، بحيث يكون هناك تسلسل فى الأهداف من قمة الجهاز الى أدناه (١).

وبالنسبة لعملية تحديد الأهداف المراد تحقيقها ، نرى أن من واجب السلطات الرئاسية أن تراعى فى هذا أن تتفق هذه الأهداف والأهداف التى تحددها الدولة ـ السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية بحسب الأحوال ـ وأن تتفق أيضا والمصلحة العامة للمجتمع بأسره .

بيد أن التوصل الى الفهم الصحيح لتحديد الأهداف وتوزيعها وتقسيم العمل وتحديده وتعيينه وما يتبع ذلك من تجزئة السلطة كل ذلك يؤدى الى تفهم بناء السلطة حيث يعتبر تحديد الأهداف للوحدات الادارية فى داخل التنظيم ، وتجزئة العمل أو تقسيمه ، وتقتيت السلطة ضرورة تحديد جهة حسم المنازعات التى تنشأ نتيجة لذلك وحل الخلافات بين الوحدات المتنازعة كل ذلك يعتبر فى الحقيقة من آثار البناء الهرمى للسلطة . ذلك أن هذه الأعمال من صميم وظائف الرئاسة الادارية وفق ما في يدها من سلطة .

وفى المرحلة الثانية :

تقوم السلطة الرئاسية بحصر الموارد والامكانيات التى ستعتمد عليها فى تنفيذ الخطة .

فلا يكفى أن تقوم السلطات الرئاسية العليا بتحديد الأهداف التى

---

(١) ولا يكفى فى رأينا وضع الأهداف ، بل يجب أن تكون هذه الأهداف ممكنة التحقيق عملا ، اذ لا جدوى من تحديد أهداف غير قابلة التنفيذ ، وهذا يخضع لتقدير السلطات العليا المختصة فى الدولة . انظر : دكتور/عبد الكريم درويش ودكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٨ . دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٢ .

التى ستقوم بتحقيقها ، بل يجب عليها أن تضع فى الاعتبار أن يكون فى وسعها وفى استطاعتها تحقيق هذه الأهداف ، وأن يكون لديها الوسائل والامكانيات الكافية لتنفيذها (١).

ومن هنا وجب على السلطات الرئاسية كل بحسب مستواها الادارى أن تحيط بالموارد المالية والمادية والبشرية مقدّرة بصورة حقيقة أو قريبة من الحقيقة ، والتى ستعتمد عليها فى التنفيذ والخبرة الفنية ، لانه من الملاحظ فى هذا الخصوص أن المشروعات العديدة التى تتولى السلطات الرئاسية العليا الاشراف عليها تتسم بطابع فنى ملموس ومتزايد ، ومن ثم فانها تحتاج الى الفنيين اللازمين لانجازها سواء من داخل المرفق أو من خارجه ، عن طريق الاستعانة بالخبراء الأجانب فى هذا الصدد ، ولعل المثل الحى لهذا الاعتبار فيما يتعلق بتنفيذ مشروع "السد العالى" ونفق الشهيد "أحمد حمدى" وغيرها من المشروعات الكبرى فى مصر .

والمرحلة الثالثة :

وهى مرحلة رسم السياسة الادارية العامة لتحقيق الأهداف السابق تحديدها ، فتقوم السلطة الرئاسية بوضع القرارات والتعليمات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ، وهذه القرارات والتعليمات تمثل السياسات التى تساعد على حل كثير من المشاكل التى تعترض تحقيق الأهداف المرسومة (٢).

---

(١) انظر الاستاذ Urwick ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦ .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة /ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٨ ، ٢٦٤ .
دكتور/سيد الهوارى ـ وظائف المديرين ـ ١٩٦٤ م ـ ص ١٩ .
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٢٣٢ .

(٢) مثال ذلك : السياسات المتعلقة بالأفراد من حيث الاختيار وشروطه والتدريب وأساليب أجورهم وتنظيم علمهم واجازاتهم وغيابهم وخدماتهم .. الخ ـ انظر دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٢١١ .
راجع فى هذا الصدد : دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٢١ .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة /ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٩ .

ومما لاشك فيه أن السياسات التى تضعها السلطة الرئاسية لايتصور ثباتها وجمودها ولكن للرئيس الادارى أن يعدلها طبقا لسلطته التقديرية اذا ماتغيرت الظروف والأسباب التى نشأت السياسة فى ظلها .

واذا كانت السلطة الرئاسية العليا تقوم بوضع السياسة العامة لتحقيق الأهداف ، فان السلطة الرئاسية التالية لها فى المرتبة بحسب التدرج الهرمى تقوم برسم السياسة الخاصة بالادارة والتى ترأسها وفى حدود السياسة العامة التى رسمتها السلطة الرئاسية العليا ، ثم يقوم رؤساء الادارات ورؤساء الأقسام كل فى حدود اختصاصه برسم السياسة التى تتعلق بالوحدة التى يرأسها .

والمرحلة الرابعة :

فى عملية التخطيط هى مرحلة إقرار الاجراءات (١) ، ولتوضيح دور السلطة الرئاسية فيها نقول أن السياسات التى تضعها السلطة الرئاسية تساعد المرؤسين على كيفية أداء أعمالهم من حيث مايجب عمله وما لايجوز عمله .

ولكن من الملاحظ أن أغلب القرارات والقواعد العامة الداخلية المنظمة للعمل لا تتعرض للاجراءات التفصيلية الدقيقة الواجبة الاتباع لتنفيذ الأعمال ، ولذلك تقوم السلطة الرئاسية باقرار الاجراءات بالنسبة للعمليات المتعلقة بالمرفق كاجراءات التعيين والشراء ... الخ .

وهذه الاجراءات التفصيلية التى تستهدف تنفيذ الأعمال ضرورية ولازمة لزيادة الكفاية والفاعلية الادارية ، لانها تقلل من المجهود الذهنى

المرحلة الخامسة

وهى المرحلة الأخيرة فى عملية التخطيط وهى المرحلة الخاصة بقيام السلطة الرئاسية بوضع البرامج الزمنية لأولوية الأعمال المطلوبة

---

(١) انظر : دكتور/محمود عساف ابراهيم ـ المرجع السابق ـ ص ٢٢٨ .

تنفيذها مرتبة ترتيبا زمنيا (١)، وهنا نقول أنه اذا كانت الدولة بحاجة ماسة الى تنفيذ عدد من المشروعات ، وكل مشروع منها صالح للتنفيذ ، لكن التنفيذ السليم يقتضى تقديم بعضها على البعض الآخر ، ولايكون ذلك بالنظر الى مجموع المشروعات فرادى ، بل باعتبار النظرة الشاملة (أى الأولوية تكون على أساس الصلاحية الجماعية) وليست على أساس الصلاحية الفردية .

واذا كان الأمر كذلك على مستوى الدولة فان ذات الحكمة تنطبق من باب أولى على مستوى المشروع الواحد ، بالنسبة لوضع البرنامج الزمنى للأعمال المطلوب تنفيذها ، لتحقيق الهدف النهائى للمرفق . فتقوم السلطات الرئاسية على اختلاف مستوياتها الادارية بوضع البرامج الزمنية كل فى حدود اختصاصاتها . فتقوم السلطة الرئاسية العليا بوضع البرامج الزمنية للمرفق كله طويلة أو متوسطة أو قصيرة الأجل ، ثم تقوم السلطات الرئاسية التى تليها فى المرتبة بوضع البرامج الزمنية المناسبة بالنسبة للادارة التى تتولاها .... وهكذا .

وفى تصورنا أنه اذا كان الواقع العملى يقتضى أن تقوم السلطة الرئاسية لدينا بوضع البرنامج الفرعى طبقا للبرنامج الكلى (حسب الخطة الكلية فانه من الأجدى أيضا أن لاتقوم السلطة الرئاسية العليا بوضع البرنامج الكلى ، الا بعد الرجوع للمقترحات والبرامج الفرعية المقترحة من السلطات الرئاسية الدنيا ) ، وملاحظة الترابط فيما بين هذه البرامج الفرعية من ناحية والبرامج الكلية من ناحية أخرى .

وبالنسبة لمرحلة وضع البرامج الزمنية يقرر الاستاذ الدكتور سيد

---

(١) انظر :
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٢٢٠ .
دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٧ .
دكتور/عبد الكريم درويش ـ دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦٣ ، ٢٦٤ .

، الهوارى فى كتابه " وظائف المديرين " أن السلطة الرئاسية على اختلاف مستوياتهم تقوم باتباع الخطوات الآتية : (١)

١ - تقسيم الأعمال المطلوب اتمامها - للحصول على الأهداف - الى خطوات وتقسيم الخطوات الى خطوات فرعية وهكذا .

٢ - ملاحظة التسلسل الزمنى لهذه الخطوات وكذلك الصلة بين الخطوات وبعضها البعض .

٣ - اتخاذ القرارات الخاصة بكيفية تنفيذ الأعمال والعناصر المادية والبشرية الواجب استخدامها لتحقيق الأهداف .

٤ - تقدير الوقت اللازم لكل خطوة ، وتحديد وقت الابتداء ووقت الانتهاء لكل خطوة من الخطوات الفرعية وربط الخطوات بعضها لبعض .

٥ - تحديد المسئولين عن تنفيذ البرامج وأجزائها وخطواتها المختلفة .

وفى اعتقادنا أنه لكى تنجح السلطة الرئاسية فى وظيفة التخطيط يجب أن تتم الخطة على أساس أهداف واضحة Clearly defined objective وأسلوب مبسط simple ، وتحليل سليم ، وترتيب واضح للأعمال المطلوب تنفيذها ، كما ينبغى أن تتسم الخطة بالمرونة والموازنة (٢) Balanced بين جميع العناصر المتعلقة بالخطة محل التنفيذ حتى يسهل تنفيذها بالفاعلية المطلوبة .

هذا من جانب ، ومن جانب آخر ، يجب أن تستعين السلطات الرئاسية بكل الامكانيات المادية والبشرية المتوافر لديها الى أقصى حد قبل الالتجاء الى غيرها من الامكانيات البديلة ، وأن تسترشد بالتوجيهات السابقة

---

(١) أنظر: دكتور/ سيد الهوارى - المرجع السابق - ص ٢٧ .

(٢) انظر: لندول أورفيك : عناصر الادارة - المرجع السابق - ص ٣٤ .
دكتور/ محمود عساف - المرجع السابق - ص ٢٣٨ .

اذا ما أرادت أن تضمن لخططها النجاح ، فيمكن للسلطات الرئاسية العليا الأخذ بهذه التوجيهات عند وضع السياسة العامة للمرفق ، كما يمكن للسلطات الرئاسية الوسطى الأخذ بها عند وضع البرامج والسياسات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة فى المستقبل ، كما يمكن للسلطات الرئاسية المباشرة الاسترشاد بها عند وضع الخطط اللازمة لتنفيذ برامج العمل بالأقسام التى يشرفون عليها .

ومن جانب ثالث يؤدى التخطيط الى إعمال فكر الرؤساء والمرؤوسين معا واتباع الطريقة العملية لاكتشاف المشكلات ودراستها ومحاولة وضع الحلول المقترحة قبل تفاقمها ، وبهذا يستطيع الرؤساء الاداريون أن يحققوا رضا العاملين معهم وزيادة إنتاجهم ، وتحقق الرقابة على تنفيذ مراحل الخطة بما يسهل متابعتها ، والتعرف على المشكلات والأخطاء التى تعترضه والتدخل لحلها أولا بأول ، وبهذا يحقق التخطيط الجيد من قبل الرؤساء الاداريين الأمن النفسى للأفراد والجماعات داخل منظماتهم وبذلك يضمن الى أن الأمور التى تعنيهم قد أخذت فى الاعتبار ووضعت الحلول لها ومن هذا يتضح أن العنصر الانسانى له الاعتبار الأول فى نجاح السلطات الرئاسية فى التخطيط .

## معوقات التخطيط فى مصر

واذا قمنا من جانبنا بالقاء الضوء على التخطيط فى مصر بصفة عامة فاننا نلاحظ أن التخطيط كان متخلفا وصابيا فى كفايته وكفاءته للأسباب الآتية : ـ (١)

١ ـ يتضح عدم كفاية التخطيط من قبل فى أنه كان لايحيط بكل الميادين

---

(١) انظر :
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ، ص ٢٦٥ ـ ٢٦٨ .
دكتور/ماجد راغب الحلو ـ علم الادارة العامة ـ ص ٩ .
دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ، ص ١٨٨ ـ ١٨٩ .

والمجالات ، أما عن عدم كفاءة التخطيط فتبدو في أن الخطط التي وضعتها السلطات الرئاسية لم تكن بصفة عامة على قدر من الدقة التي تسمح بتحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها .

٢ – غالبا ماكانت الأهداف المراد تحقيقها أكبر بكثير من الامكانيات المادية والبشرية الموضوعة لتحقيقها ، لعدم نظر الجهات الرئاسية بعين الواقع الى ما لدينا من وسائل التقدم .

٣ – اتباع السلطات الرئاسية الطرق القائمة على الدعاية أكثر من قيامها على الواقع في معالجة الأمور المستقبلة .

٤ – عدم إيمان الرئاسات الادارية بالتخطيط كوظيفة لتحقيق التقدم في المجتمع كصورة مثلى لتنظيم حياتنا الاقتصادية والاجتماعية .

٥ – ضعف الرقابة والمتابعة الجدية لملافاة ماقد ينشأ عن ثغرات في التطبيق لتعديل الخطط المستقبلة .

٦ – عدم اعداد الكوادر الخاصة بالتخطيط نتيجة عدم وجود المراكز العلمية والتعليمية في الجامعات في مجال التخطيط .

٧ – تخلف مراكز المعلومات والاحصاءات والبيانات الكافية في مختلف المجالات والميادين لاعداد الخطط المطلوبة (١).

٨ – وأخيرا عدم وضع اطار عام لمشاكل التنمية على مستوى الدولة أو على مستوى كل وحدة أو منظمة أو مرفق أو وزارة .

لكل هذه الأسباب فان الاتجاه في مصر انصرف الى التخطيط منذ عام ١٩٥٢ حيث أنشئ المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي ثم المجلس الدائم للخدمات العامة ، ثم أدمج هذان المجلسان في لجنة التخطيط القومي

---

(١) انظر : دكتور/عبد الكريم درويش ، ودكتورة/ليلى تكلا – المرجع السابق – ص ٣٠١ .

عام ١٩٥٥ ، ولما صدر دستور جمهورية مصر عام ١٩٥٦ نص فى المادة ٧ منه على أن " ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية التى تهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة " . وفى عام ١٩٦٠ تحولت لجنة التخطيط القومى الى وزارة التخطيط ، وفى عام ١٩٦٢ أقر الميثاق مبدأ التخطيط الشامل فى نصوصه وجعله الدعامة الأولى فى بناء المجتمع الاشتراكى ، فنص على أن التخطيط الاشتراكى هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد المادية والبشرية بطريقة علمية وعملية وانسانية ، لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية (١).

وترتيبا على ذلك صدر الدستور المؤقت ١٩٦٤ ثم الدستور ١٩٧١ متضمنا النص على أن ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى ، وعدالة التوزيع ،ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء على البطالة ، ونص على أن يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة اعدادها وعرضها على المجلس (م ١١٤).

وقد جعل الدستور مباشرة مهمة وظيفة التخطيط بهذا الشكل من اختصاص السلطات الرئاسية العليا فى الدولة ،حيث يباشر مجلس الوزراء والوزراء هذه المهمة (م ١٥٦) مستعينين بالأجهزة الاستشارية فى هذا المجال والتى من أهمها أجهزة التخطيط المركزية ، وتعمل هذه الأجهزة على التنسيق بين الخطط المختلفة عندما تباشر مهمة التخطيط الشامل وغالبا ماتضع خططا لفترات زمنية معينة ، كما هو الوضع بالنسبة للخطة الخمسية كما تضع خططا أخرى سنوية تشتمل على مايخص كل سنة من برامج الخطة العامة .

---

(١) انظر فى هذا الخصوص : دكتور/بكر القبانى ـ الادارة العامة ـ ١٩٧٠ م ـ طبعة ثانية ص٢٨٩ .

والملاحظات التى نبديها فى هذا الصدد تتمثل فيمايلى : ـ

١ ـ أنه اذا كانت المصلحة العامة تقضى بأن يعهد بمهمة التخطيط القومى والطويل المدى ، الى هيئات مركزية ، فان المصلحة العامة توجب انشاء ادارات للتخطيط بالوزارات والمؤسسات والمصالح والادارات العامة التابعة لكل وزارة ، لتقوم برسم سياسة طويلة المدى للوزارة ، لتنفيذ مهامها المختلفة ، وتحديد مدى مساهمة كل وزارة فى تنفيذ الخطة العامة التى تضعها هيئات التخطيط المركزية .

٢ ـ كما نرى فى هذا الخصوص أنه ينبغى أن يؤخذ فى الاعتبار تنمية القدرة على التخطيط فى الرؤساء الاداريين من مرحلة مبكرة أى من أول وظائف المستوى الاشرافى الأول ويتحتم أن يأخذ التخطيط وأساليبه العلمية اهتماما كبيرا ، فى جميع البرامج التدريبية المعدة لتدريب كافة مستويات الرياسات .

٣ ـ ان الخطط المطلوب تنفيذها فى مصر لايجب أن تستورد ، وانما يجب أن تستمد من واقعنا ، ولذلك يجب أن تبدأ عملية التخطيط من الأجهزة المختلفة أولا سواء فى الحكومة أو القطاع العام ، ويجب أن تتابع مراحل الخطط ، خلال العملية التنفيذية لها وفى هذا الخصوص نعود أيضا لدور الرؤساء الاداريين والمرءوسين فى كل وحدة من الوحدات الادارية أو الاقتصادية والذين يقع عليهم عبء جعل الخطط حقيقة لها كيان ملموس فى واقع المجتمع .

# الفصل الثاني
## وظيفة السلطة الرئاسية في التنظيم

" نحن قسمنا بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا " .     ( قرآن كريم )

### أهمية التنظيم

يستعمل اصطلاح التنظيم للدلالة على نظام قائم ، وبهذا المعنى يتحدث الفقهاء عن النظام المطبق في حكومة من الحكومات أو إدارة من الادارات مثلا ، وقد يستعمل ذات الاصطلاح للدلالة على عملية انشاء أو اعادة انشاء وترتيب العلاقات بين أجزاء متفرقة (١).

والتنظيم بهذا المعنى على أكبر قدر من الأهمية ، لان الحكومات تملك القوى البشرية ، والمادية ، ولكن على حسن تنظيم هذه القوى يتوقف نجاح كافة المشروعات الحكومية ، وكثيرا ما تنجح دولة من الدول في انجاز مشروعات تعجز عن انشائها دولة أخرى تملك ما تملكه الدولة الأولى من وسائل بشرية ومادية لأن هذه الدولة تتمتع بمقدرة فائقة على التنظيم الذي هو بمثابة روح الادارة .

ولم يعد يكفي في الوقت الحاضر أن ترسم السياسة العامة بدقة بل يجب قبل كل شيء أن يسند تنفيذ تلك السياسة الى جهاز إداري فعال يتبع الأساليب العلمية التي تكفل انجاز الأهداف في أقصر وقت وبأقل نفقة ممكنة .

---

(١) انظر :
ليونارد هوايت ـ مقدمة في دراسة الادارة العامة ـ ١٩٥٨ م ـ ص ٢ .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٩ ـ ٣١٢ .
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣١١ ـ ٣١٢ .

فعلى ملكة التنظيم يتوقف نجاح الرئيس الادارى الى حد كبير ، ومن ثم فقد اشتهر بين الناس وصف الإدارى الناجح بأنه "منظم ماهر" .

## مفهـــوم التنظـيم

سبق أن ذكرنا أن العملية الادارية فى إدارة المرافق العامة ، تشمل التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة ، بقصد رفع كفاية الاداء ، وزيـــــادة الانتاج لتحقيق أهداف الدولة ، وتعنى الادارة القدرة على التوفيق بـــين أوجه النشاط هذه بمهارة تكفل لها أن تعمل كوحدة واحدة [١].

ولقد أختلف الشراح فى مفهومهم للتنظيم بحسب الغرض الذى تناوله كل منهم [٢]، الا أنه يمكن القول بصفة عامة أنه يقصد بالتنظيم "بانــــه الشكل الذى تفرغ فيه الجهود الجماعية لتحقيق غرض مرسوم "أو "توزيـــع أنشطة المنظمة على وحداتها ، وأن يحدد الأفراد القائمون بهذه الأعمـــال داخل كل وحدة ، وبيان العلاقات والروابط بين هذه الوحدات بعد توزيـــع السلطات والواجبات على القائمين عليها وما يتحملونه من مسئولية ، من أجـــل تحقيق أهداف المنظمة بأقل تكاليف ممكنة وبأسرع وقت ممكن " ، وتعتبر هـــذه المهمة من المهام الأساسية للرؤساء الاداريين فى عملية التنظيم الادارى للمنظمة.[٣]

## السـلطة المختصة بالتنظيم

تقوم السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية فى الدولة أو الاثنين معـــا

---

(١) White, Leonard, Introduction to the study of public administration, op., 1958. p. 2.

وانظر أيضا : دكتور/رمزى الشاعر ـ المرجع السابق ـ ص ٨٤ حيث أورد تعريفات عديـدة فى هذا الصدد .

(٢) Dwight Waldo: Ideas and assues in public administration, 1953, op.cit. , p. 82 : 84.

"حيث وصف الفقهاء بالعميان الذين أرادوا وصف الفيل فى القصة المشهورة " .
وانظر : دكتور/محمود عساف ابراهيم ـ المرجع السابق ـ ص ٣١٤ ـ ٣١٥ .

(٣) Dimock, op.cit., p. 124.

بمهمة التنظيم حسب أحكام نصوص الدساتير .

ويظهر دور السلطة التشريعية فيما تقرره من قوانين تقف على الاحكام العامة ، أما التفصيلات فتترك للسلطات الرئاسية العليا في الادارة ، لانها أقدر على معرفة جوانبها المختلفة ثم تصوغها بعد ذلك في صورة لوائح وقرارات (١).

أما في مجال السلطة التنفيذية فتقع مهمة التنظيم على عاتق كل رئيس ادارة في اطار رئاسته بالنسبة للوحدة التي يشرف عليها . فاذا بدأنا من قمة السلم الاداري يتضح لنا أن تحديد الرئيس الاداري يتوقف على النظام السياسي في الدولة .

ففي النظام البرلماني - كما هو في مصر - رئيس الدولة يسود ولايحكم(٢) ولذلك فهو يتناول الجانب الاسمي للسلطة التنفيذية أما الجانب الفعلي لها فيتولاها رئيس الوزراء أو الوزراء بوصفهم مسئولون أمام المجلس النيابي ، ولذلك تقع مهمة التنظيم على جانب رئيس الوزراء ، ثم على كل وزير في نطاق وزارته بصفته الرئيس الاداري الأعلى للوزارة التي يتولى رئاستها .

أما في النظام الرئاسي فيعد رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للوزارة ، ولذلك تقع على عاتقه مهمة التنظيم .

وأيا كان النظام السياسي ، فان الرئيس الاداري الأعلى في الدولة يقوم بعملية التنظيم ، وذلك بالاستعانة بالأجهزة المتخصصة في التنظيم ، كما أنه يترك قدر من السلطة التقديرية لمن يليه في درجات السلم الاداري من الرؤساء الذين يقوم كل منهم بدور مشابه لرئيس الدولة الى أن نصل الى

---

(١) انظر: دكتور/فؤاد العطار - المرجع السابق - ص ٥٤ .

(٢) أخذ الدستور الصادر في عام ١٩٧١ في مصر بالنظام البرلماني وان كان لم يطبقه تطبيقا كاملا ، فمايزال للطابع الرئاسي ملامح في تنظيم اختصاصات رئيس الدولة . انظر المواد ٧٣ ، ١٣٧ ، ١٣٨ ، ١٥٣ .

الرئيس الادارى للوحدة الادارية الأساسية فى الدولة .

وإذا كانت السلطات الرئاسية مسئولة من اتمام الأعمال بواسطة المرؤسين ، فانها فى سبيل ذلك تلجأ الى تنظيم مجهوداتهم لتنفيذ هذه الأعمال ، فكل رئيس بحسب مستواه الادارى يساهم فى عملية التنظيم فى حدود السلطات المخولة له من السلطة التى تعلوه ، وان كانت سلطة اقرار التنظيم نهائيا تتركز فى السلطة الرئاسية العليا فى الدولة .

مما تقدم يتضح أن التنظيم من أهم عمليات السلطات الرئاسية فى الادارة وتبدو أهمية التنظيم فى كيفية استفادة رؤساء الأجهزة الادارية فى الدولة من الامكانيات البشرية التى تملكها نظرا لاتساع الجهاز الادارى بالدولة وتضخم حجم أعماله (١).

## متى تلجأ السلطة الرئاسية للتنظيم

يقوم الرؤساء الاداريون بعملية التنظيم عند انشاء الوحدات والأجهزة الادارية لمواجهة الأنشطة الجديدة أو تعديل أو تطوير الأجهزة القائمة حتى يتسنى لها مواجهة الظروف الجديدة أو تطور الأنشطة القائمة بعد أن أتسع نطاقها وتنوع نشاطها (٢).

ويتضح مما سبق أن التنظيم عملية مستمرة (٣)، وليست جامدة فهى تتجدد باستمرار واطراد ، ولا تقف عملية التنظيم على مرحلة الانشاء - انشاء وزارة أو ادارة لأول مرة - فقط ، بل تتجاوزها الى مرحلة التجديد كلما دعت الحاجة اليها فى ضوء جميع العوامل المؤثرة للموازنة بينها ، فاذا ثبت من

---

(١) Herbert Simon, Public administration, op.cit, p. 14.

(٢) H.L. Baratin, Organisation et methods dans l'administraion publique, Paris, 1963, p. 61.

(٣) انظر : العميد الطماوى - المرجع السابق - ص ٧ ، دكتور/ رمزى الشاعر - المرجع السابق - ص ٨ .

الناحية العملية أن سبب عدم قيام المنظمة بتحقيق أهدافها يرجع الى خطأ فى التنظيم، أو كان نتيجة ظهور عوامل جديدة لم يكن محسوب حسابها فى وقت التنظيم وجب على الرؤساء الاداريين إعادة النظر فى عملية التنظيم . فى ضوء هذه العوامل حتى تستطيع المنظمة تحقيق هذه الأهداف (١).

وبناء على هذا يعد التنظيم بحق من العمليات الفنية الدقيقة . التى يجب أن يشارك فيها خبراء متخصصون فى التنظيم . كلما دعت الحاجة الى ذلك حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه .

## أسلوب السلطة الرئاسية فى التنظيم

تقتضى مهمة التنظيم أن يبدأ الرؤساء الاداريون باعداد الهيكل التنظيمى المناسب للوحدات الادارية، التى يتكون منها المرفق . ويوضحوا أنشطتها المختلفة بشكل محدد . ثم يحددوا حجم الجهاز البشرى اللازم لتلك الادارات . مع وضع الخطوط الرئيسية لسير الأعمال بطريقة سهلة منتظمة .

فمهمة السلطة الرئاسية فى عملية التنظيم الادارى تتمثل فى " ترتيب الأفراد من أجل تسهيل انجاز بعض الأعمال المتفق عليها . من خلال تجميع الوظائف والمسئوليات . وربط مجهودات وقدرات الأفراد الذين يعملون نحو تحقيق هدف معين . بأقل قدر من التضارب والاحتكاك بين الذين يؤدون الخدمات وأقصى اشباع ممكن للمنتفعين بهذه الخدمات (٢).

فعملية التنظيم اذن ليست عملية سهلة . وبصفة خاصة اذا تعددت الأعمال المطلوب القيام بها .

---

(١) انظر : دكتور/ماجد راغب ـ المرجع السابق ـ ص ١٨٦ .

(٢) انظر : تعريف " جون جوس " John Gous وهو مشار اليه فى مؤلف: ليونارد هوايت ـ مقدمة لدراسة الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦ .

كما يتوقف قيام السلطة الرئاسية بدورها فى التنظيم على عناصر أو اقسام معينة حتى يستطيع أن يحقق التنظيم الاهداف المحددة له وتتلخص هذه العناصر فيمايلى :

أولا : قيام السلطة الرئاسية بتصميم الهيكل التنظيمى للمرفق أو المنظمة .

ثانيا : قيام السلطة الرئاسية باسناد الوظائف الادارية فى التنظيم الى الموظفين .

ثالثا : التوجيهات التى تسترشد بها السلطة الرئاسية فى حكم التنظيم الادارى .

ونبين بالتفصيل كل عنصر من هذه العناصر لتوضيح أسلوب السلطة الرئاسية فى التنظيم على النحو الآتى :ـ

أولا : قيام السلطة الرئاسية بتصميم واعداد الهيكل التنظيمى للمرفق (١)

يمكن الكلام عن البناء الهيكلى للسلطة وفق التسلسل الهرمى لهيكل التنظيم الادارى نفسه، حيث يبدأ سريان مجرى السلطة الرئاسية من أعلى الى أسفل وهكذا . ومعنى ذلك هو النظر الى بناء السلطة من خلال النظام الهرمى للمراتب فى التنظيم الادارى وهو مايسمى بحالة الرياسة Status of hirarchicy أو السلم الادارى أو نظام المراتب Rank of system ومن هذا المفهوم تقوم السلطات الرئاسية بتصميم واعداد الهيكل التنظيمى على النحو الآتى :

(١) انظر :
دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٣١ .
دكتور/كمال حمدى أبو الخير ـ أصول الادارة العلمية ـ ١٩٧٤ م ـ ص ٤٤٧ ومابعدها .
دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١١٦ .

١ ـ تجميع وتقسيم الأعمال والوظائف المتجانسه والمتكاملة فى وحدات ادارية Administrative units

ويقصد بذلك قيام السلطة بتجميع الواجبات والأعمال والمسئوليات المتشابهة فى وحدات ادارية ، بالصورة التى يمكن اسنادها الى اشخاص معينين بذواتهم ونعنى بذلك Definition of duties تحديد الواجبات ، بحيث تتجنب الازدواج أو التضارب أو التعارض أو التداخل فى أوجه النشاط . ولاشك أن هذا الأسلوب يختلف من مرفق الى آخر ومن منظمة الى منظمة أخرى بحسب ظروف كل منها وبحسب حجمها .

فالاختبار الوحيد لفاعلية السلطة الرئاسية فى التنظيم بالمرافق العامة هى الوصول الى الاهداف مع عدم وجود تعارض أو تضارب بين أفراد الجهاز الادارى ، واذا كان قيام السلطة الرئاسية بتوزيع الوظائف والواجبات وتقسيم العمل على مختلف الوحدات الادارية التى تتكون منها المنظمة (بحيث تقوم كل وحدة بالعمل المنوط بها على أكمل وجه وبأقل جهد ممكن) فان ذلك يقتضينا التعرض للأسس والمعايير التى تتبعها السلطة الرئاسية فى تصميم الهيكل التنظيمى (١) للجهاز الادارى التى تتولى انشائه والاشراف عليه .

٢ ـ الأسس التى تتبعها السلطات الرئاسية فى تنظيم وتكوين الوحدات الادارية :

يمكن رد أهم المعايير والأسس التى ذكرها الفقهاء فى هذا الصدد الى أساسين : ـ

---

(١) تختلف الأسس التى يقوم تقسيم الوحدات الادارية من تصميم ادارى لآخر ، ومرجع هذا الاختلاف الى تنوع الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، بما يؤدى الى عدم وجود تقسيمات نموذجية واجبة الاتباع فى هذا الصدد .
انظر فى هذا المعنى :
ديموك ـ المرجع السابق ـ ص ١٤١ .
وأيضا : دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٢ .

(أ) التخصص الوظيفى أو الفنى : Functional specialization

(ب) التخصص النوعى .

أ ـ التخصص الوظيفى (١)

ويقتضى هذا المعيار تقسيم الجهاز الادارى على أساس نوع الوظيفة التى يباشرها ، حيث يتم جمع كل الوظائف التى من نوع واحد وتتكون فى قسم أو فرع واحد ، تحت اشراف أحد الرؤساء الاداريين .

ويتحدد هذا التقسيم وفقا للأسس الآتية : ـ

* ـ التخصص على أساس جغرافى أو اقليمى (٢) Specialization by area

وفيه تقسم السلطة الرئاسية النشاط داخل المنظمة الى أقسام ادارية ، بحيث يتولى كل قسم منها رئيس ادارى يتولى الاختصاصات الادارية التى تتصل برقعة جغرافية معينة مثال ذلك فروع الوزارات الكائنة فى المحافظات والمدن والقرى .

* ـ التخصص على أساس العملاء

Specialization by clientel

وفيه تقسم السلطة الرئاسية نشاط المنظمة على جمهور المنتفعين بخدمات هذه المنظمة ( تلاميذ ـ عمال ـ فلاحين ) .

---

(١) انظر :

دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٦ .

دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة /ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٣٩ .

(٢) دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤ .

* ـ التخصص على أساس العملية

Specialization by process

وفيه تقوم السلطة الرئاسية بتجميع الأنشطة التى تتميز باتمام نوع معين من العمليات فى وحدة ادارية واحدة ، يشرف عليها رئيس ادارى ، ومثال ذلك ( جمع الوثائق ـ تشييد المبانى ـ المخازن ... ) .

* ـ التخصص على أساس الهدف (١)

ومؤدى ذلك أن تقوم السلطة الرئاسية بتقسيم المنظمة حسب الأهداف المراد تحقيقها من النشاط الادارى فيتم توزيع الأنشطة داخل المنظمة عن طريق تجميع الأعمال التى تبتغى تحقيق هدف مشترك .

ومثال ذلك تقسيم الادارة العامة الى وزارات حيث تختص كل وزارة بتحقيق هدف معين .. وزارة الداخلية للأمن الداخلى . وزارة الدفاع للأمن الخارجى . وزارة التعليم للاشراف على التعليم والثقافة ... وهكذا .

ب ـ التخصص النوعى (٢)

ويقصد بهذا التخصص أو التقسيم قيام السلطة الرئاسية بتقسيم المنظمة الى وحدات ادارية . تبعا لنوع الخدمة التى يؤديها كل منها . ويقتضى ذلك تقسيم الوحدات الادارية الى نوعين : ـ

* ـ الوحدات الرئيسية أو الأصلية (٣) :

The line agencies

ويقصد بها الوحدات التى يناط بها القيام بمهمة أساسية من المهام

---

(1) Bernard Gournoy: Introduction a la science administrative 1966, p. 111.

(٢) راجع : ليونارد هوايت ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٥ .

(٣) انظر : العميد الطماوى ـ مبادئ علم الادارة العامة ـ ص ٦٤ .

التى تضطلع بها الدولة وتتميز فى أن غرضها إشباع حاجات جماعية، ومثال ذلك الوزارات المتعددة بالدولة حيث تقوم كل وزارة بنشاط متميز كـوزارة التعليم ووزارة الدفاع ووزارة الخارجية .

الا أن الأخذ بالمبادىء الاشتراكية ادى الى زيادة الخدمات فـازداد عدد الوزارات من ناحية وتقسيم هذه الوزارات من ناحية أخرى الى وحدات أكثر تخصصا . هذا فضلا عن انشاء هيئات أقليمية أو مصلحية تستقل ببعض الاختصاصات كالهيئات العامة والمؤسسات العامة فى النظام اللامركزى المصلحى أو الوحدات المحلية فى النظام اللامركزى الاقليمى .

* ـ الوحدات المساعدة

وهذه تنقسم الى قسمين :

ـ الوحدات الفنية المساعدة العاملة (١) :

Auxiliary Agencies

وهذه الوحدات تعمل لحساب الوحدات الرئيسية ( الوزارات مثلا ) لتسهل المأمورية الأصلية للوحدات الرئيسية .

ومن تطبيقات ذلك فى بلادنا . المؤسسة المصرية العامة للبترول الـتى تقوم بتوريد ماتنتجه من أنواع البنزين والكيروسين والسولار وزيت الديـــزل وغيرها من مشتقاته . ومصلحة الطب البيطرى التى تقوم بشراء الحيوانـات اللازمة لوزارات الحكومة ومصالحها، عدا وزارتى الحربية والداخلية، والهيئـة العامة لشئون المطابع الأميرية التى تقوم بطبع وتجليد المطبوعات الحكوميـة بجميع أنواعها . ويلاحظ أن هذه الوحدات وان كانت تعد وحدات رئيسيـة بالنسبة للعمل الذى تقوم به الا انها تعتبر وحدات مساعدة بالنسبـة

---

(١) انظر :

العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٨٢ .

دكتور/عبد الكريم درويش . دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٣٩ ومابعدها .

للمسائل التى تضمنها قرار وزير الخزانة فى هذا الشأن .

- الوحدات المساعدة الاستشارية (١)

The Staff Agencies

ويقصد بها الوحدات التى يوكل اليها اعداد بعض المسائل وتحضيرها بقصد التسهيل على الوحدات الرئيسية، عن طريق مدها بالآراء الفنية الاستشارية التى قد تحتاج اليها قبل البت فى أى أمر من الأمور .

والأصل أن رأى هذه الوحدات يكون استشاريا، فهى بمثابة توصيات ومقترحات . لأن الوزراء باعتبارهم أصحاب السلطات الرئاسية العليا فى الدولة هم المسئولون عن أعمال الوحدات الرئيسية . وبالتالى لايكون عمل هذه الوحدات الاستشارية ملزما . وبالنسبة لتطبيقات ذلك فى جمهورية مصر العربية نجد أن تشكيل هذا النوع من الوحدات يختلف حسب الهدف الذى ترمى اليه . فبينما يصطبغ البعض بصبغة ادارية كمجلس الدولة والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، اذ البعض الآخر يتميز بالصبغة الفنية كالمجالس القومية المتخصصة التى انشئت فى ١٩٧١ كمجلس الأمن القومى والمجلس القومى للانتاج وغيره من المجالس الأخرى .

ومن الناحية العملية نجد أنه من النادر أن ترتكز السلطة الرئاسية عند تصميم الهيكل التنظيمى للمرفق على أساس أو معيار دون آخر من الأسس التى تقدم ذكرها، فهى فى الواقع تمزج بين هذه الأسس حسب ظروف كل مرفق، واذا تأملنا الجهاز الادارى فى بلادنا لتبين أنه يقوم على المزج بين هذه الأسس . فالوزارات قد قامت فى تكوينها على أساس الهدف أما فروع الوزارات والوحدات المحلية فنجدها قد قامت على أساس فكرة الاقليم .

---

(١) انظر :

دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ــ المرجع السابق ــ ص ٣٢٤ .

العميد /الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٨٨ .

والملاحظ أن الجهاز الادارى ينقسم تبعا لأخذه بالأسلوب المركزى أو اللامركزى الى قسمين ، أحدهما الجهاز المركزى الادارى والآخر الجهاز اللامركزى الادارى .

ويتكون الجهاز المركزى الادارى من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزراء وفروعها .

أما الجهاز اللامركزى الادارى فينقسم بدوره الى قسمين احدهما يضم الهيئات العامة والمؤسسات العامة والآخر يشمل الوحدات المحلية .

ولقد بين قانون اصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١ فى المادة الأولى منه تكوين الجهاز الادارى فى مصر بقوله " يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين بالدولة بالأحكام المرافقة بهذا القانون وتسرى أحكامه على : (١) العاملين بالجهاز الادارى للدولة ويتكون من وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى (٢) العاملون بالهيئات العامة ..... " .

٣ ـ رسم واعتماد الخرائط التنظيمية (١)

تقوم السلطات الرئاسية برسم واعتماد الخرائط التنظيمية للمنظمات أو المرافق العامة التى تتولى رئاستها .

والخريطة تمثل الهيكل التنظيمى ، ولها فوائد كثيرة ، فهى تبين الأمور الآتية :

المناصب الادارية المختلفة ، السلم الادارى ، والتسلسل الرئاسى بحيث يمكن معرفة كل سلطة رئاسية والمرؤسين لها ، ومعرفة نطاق الاشراف

---

(١) انظر :
دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢ .
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣٦٩ .

الخاص بكل سلطة ، وعدد المستويات الادارية ، وهل يمكن الاستغناء عن بعض الوحدات الادارية من عدمه أو ادماجها فى وحدات أخرى ، واللجان المستخدمة ومسئولياتها وسلطاتها وعلاقاتها باجزاء الهيكل الادارى ، وتحديد السلطات والمسئوليات الخاصة بكل وحدة وكل منصب ادارى .

٤ ـ اعتماد الأوصاف الوظيفية للمناصب الادارية (١)

ان هيكل أى تنظيم ادارى إنما يتكون من مجموعة من الوظائف والموظفين ، وتحليل أى منظمة ، وردها الى قطاعاتها الأصلية والفرعية انما ينتهى الى الوحدة التى تتكون منها وهى الوظيفة ، فالوظيفة هى الخلية الأولى للتنظيم الادارى .

وقد عرفت م/١ من القرار الجمهورى رقم ٣٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى مصر ، الوظيفة بأنها " تعنى العمل المسند الى عامل ليؤديه ، ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات " .

ويتطلب تحديد الوظائف بيان كافة الوظائف اللازمة التى تحتاجها السلطات الرئاسية لتحقيق هدف التنظيم الادارى ، ويشمل ذلك تحديد أنواعها ومستوياتها واعدادها ، ونظرا للأهمية البالغة لتحديد الوظائف فان معظم الدول تجرى على أن يعهد بمهمة بيان الوظائف وتعيينها وتقييمها الى هيئات متخصصة ، هى هيئات التنظيم وطرائق العمل ، التى تقوم بتحديد حاجة كل ادارة أو مرفق عند انشائها لأول مرة أو عند اعادة تنظيمها من جديد .

وتقوم السلطة الرئاسية بتسجيل مسميات الوظائف والواجبات والحقوق

---

(١) انظر :
دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢ .
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٤٠٧ .

والمسئوليات والسلطات والعلاقات الخاصة بكل منصب أو وظيفة سواء مع الرؤساء أو المرؤوسين أو الزملاء ، حتى يكون كل من شاغل الوظيفة والمتصلين بها من الموظفين الآخرين وأفراد الجمهور على بينه من أمرهم وحتى لاتتداخل الاختصاصات وتتعطل الأعمال الهامة ، كما هو ملاحظ في كثير من المصالح والادارات . وان ترفق كل هذه الأوصاف الوظيفية بالخرائط التنظيمية .

والقاعدة الأصولية في هذا الصدد أن الوظائف العامة تنشأ بالأداة التي يحددها المشرع على النحو الذي تفصله مؤلفات القانون الاداري (١)

وتطبيقا لكل ماتقدم نصت المادة ٨ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ ـ ١٩٧٨ في جمهورية مصر العربية على أن تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والادارة .

ويقصد بالسلطة المختصة : الوزير المختص ، والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ، ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .

وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها ، في احدى المجموعات النوعية وتقييمها باحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون ، كما يجوز اعادة تقسيم وظائف كل وحدة .

أما فيما يتعلق بتطبيق القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام فقد نص في م/٨ على أن " تضع كل شركة هيكلا تنظيميها ،

(١) هذا هو المفهوم الذي يعبر عنه الفقه الاداري من أن الوظيفة العامة تمثل مركزا قانونيا أو لائحيا . انظر بالتفصيل في ذلك : السيد الدكتور/الطماوي ـ مبادئ القانون الاداري الطبعة ٨ ـ عام ١٩٦٦م .

لها وكذلك جدول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها بما يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها والأجر المقرر لها وذلك في حدود الجدول رقم (١) المرفق لهذا القانون .

ويعتمد الهيكل التنظيمي وجداول التوصيف والتقييم من مجلس الادارة . ولمجلس الادارة أن يعيد النظر في الهيكل التنظيمي وفي الجداول المشار اليها كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك . وفي كل الأحوال يشترط الالتزام بالنسبة المقررة للأجور الى رقم الانتاج أو رقم الأعمال .

ثانيا : قيام السلطة الرئاسية باسناد المناصب الادارية بالتنظيم الى الموظفين (١)

عقب قيام السلطات الرئاسية بتصميم الهيكل التنظيمي تبدأ في تشغيل التنظيم ، عن طريق اسناد الوظائف والمناصب الادارية المقررة في التصميم الى الأشخاص المناسبين والملائمين لهذه المناصب ، بحيث يوضع الفرد المناسب في المكان الوظيفي المناسب له .

وتقوم السلطة الرئاسية في سبيل تحقيق ذلك بما يأتي :

١ ـ تحديد مواصفات شاغل المنصب أو الوظيفة العامة (٢)

بعد تسجيل الوصف الوظيفي الخاص بكل منصب اداري تقوم السلطة الرئاسية بتسجيل مواصفات شاغلي المنصب من واقع الأوصاف الوظيفية للمناصب ، وهي عبارة عن بيانات بالمؤهلات العلمية والمهارات الشخصية والفنية والخبرة ، فاذا ماتقررت مواصفات شاغل الوظيفة أو المنصب أمكن للسلطة الرئاسية البدء في الحصول على الاداريين الذين تنطبق عليهم المواصفات .

ومما لاشك فيه أن المواصفات والشروط الواجب توافرها في شاغلي الوظائف تختلف من وظيفة الى وظيفة أخرى ، ومن مرفق الى مرفق آخر ،

---

(١) انظر ـ دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١١٦ .

(٢) انظر : دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٤ ـ ٤٥ .

والقاعدة العامة أنه كلما ارتفع مكان المنصب في السلم الاداري كلما تطلب في شاغله مؤهلات خاصة ومهارات ادارية مرتفعة ، تناسب ما يتضمنه من واجبات ومسئوليات .

٢ ـ اسناد المناصب الادارية في الهيكل التنظيمي للموظفين (١) (شغل الوظائف)

وسبيل السلطة الرئاسية في اسناد المناصب الادارية للاشخاص هو تعيينهم من خارج الجهاز أو نقلهم من وظائف أخرى داخل الجهاز .

وتختلف طرق شغل الوظائف العامة من دولة لأخرى ، ومن تنظيم لآخر، وتتمثل القاعدة الأساسية في وقتنا الحاضر في تعيين أفضل المتقدمين الراغبين في تولى هذه الوظائف ، وذلك على أساس الاستحقاق والصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص ، وليس على أساس الاختيار المطلق أو الانتماء الطبقي كما كان الحال في الماضي والذي تمخض عن نتائج مؤسفة . فلقد تحكمت المحسوبية في الاختيار ، وتفشت الرشوة ، وفسد الجهاز الاداري ، مما حدا بمعظم الدول الى وضع قواعد محكمة لاختيار أصلح المواطنين لشغل المناصب العامة .

ويتم عادة وضع الموظفين تحت الاختبار بعد تعيينهم ، وذلك لمدة معينة تقدر خلالها درجة صلاحيتهم لمباشرة الوظيفة التي أسندت اليهم ولقد أخذ بهذا الاتجاه قانون العاملين المدنيين بالدولة ، ونظام العاملين بالقطاع العام .

وتطبيقا لما تقدم نص قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في م ١٥ على أن " يكون التعيين ابتداء في أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة " .

ويجوز التعيين في غير هذه الوظائف سواء من داخل الوحدة أو من

---

(١) انظر: دكتور/ سيد الهواري ـ المرجع السابق ـ ص ٤٥ .

خارجها فى حدود ١٠٪ من العدد المطلوب شغله من وظائف كل درجة وذلك طبقا للقواعد والشروط التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية وتعتبر الوظائف الشاغرة فى كل درجة بالمجموعة النوعية وحدة واحدة على مدار السنة فى تطبيق هذه النسبة .

وتستثنى من أحكام الفقرتين السابقتين الوظائف العليا .

ونص فى م ١٦ على أن " يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية . ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة " .

كما نص فى م ١٧ على أن " تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الأقل . ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها .

وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان " .

وأخيرا نص فى م ١٨ على أن " يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا . فان تساويا تقدم الأكبر سنا .

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان ، ويجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة .

ويكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بدون امتحان على الوجه الآتى :

* ـ اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن

يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا .

* ـ فاذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمدد الخبرة .

هذا عن أحكام القانون رقم ٤٧ ـ ٧٨ ، أما فيما يتعلق بالقانون رقم ٤٨ ـ ٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام فقد نص فى م ١٢ منه على أنه "فيما عدا وظائف رئيس وأعضاء مجلس الادارة التى تشغل بقرار من رئيس مجلس الوزراء يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة .

ويكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه وذلك مع مراعاة أحكام م ٤ من هذا القانون " .

كما جاء فى م ١٣ على أن " يضع مجلس الادارة القواعد الخاصة بالاعلان عن الوظائف الخالية واجراءات التعيين فيها ، كما يحدد الوظائف بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان .

ويستثنى من ذلك الوظائف التى يكون شغلها بقرار من رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمعية العمومية للشركة " .

وأخيرا جاء فى م ١٤ النص على أن " يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فان تساويا تقدم الأكبر سنا .

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال السنة التالية لانقضاء السنة .

ويكون التعيين في الوظائف التي تشغل بدون امتحان على الوجه الآتي : ـ

* ـ اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوى في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا .

* ـ اذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمدد الخبرة " .

ونحن نرى في هذا الصدد أن دور السلطة الرئاسية لايجب أن يقتصر على هذا النحو ، بل يجب أن يتعداه الى تدريب الأشخاص الشاغلين لهذه المناصب وتنمية قدراتهم بالشكل الذى يؤهلهم للقيام بواجباتهم وبالشكل التى يتناسب مع مسئولياتهم التى تقع على عاتقهم .

وفي هذا الصدد يقول استاذنا العميد الدكتور/الطماوى " أنه لايكفى أن يختار أكفأ المواطنين لشغل الوظائف العامة ، بل يجب أن يهيأ لمن يشغل الوظيفة العامة المران الكافي ، الذى يصل بالموظف في أقصر وقت ممكن الى أعلى درجة من درجات الكفاية ، لان الاستعداد الشخصى ، والكفايات الذاتية ، لاتضمن بمفردها اجادة العمل الحكومى ، والملاحظ أن ترك العناصر الصالحة بدون تمرين ، يؤدى في الغالب الى طبعها بطابع الروتين ، وشل كفاياتها وقدرتها على الابتكار ، مما يفقد طريقة الاختيار قيمتها " . (١)

يتضح مما تقدم أن دور السلطة الرئاسية في التنظيم الرسمى ليس الا الجمع بين النسب المطلوبة من الوظائف والموظفين والتنسيق بينهما في خطوات تدريجية تنتهى الى تكوين الادارة أو المصلحة أو الوزارة المطلوبة في

---

(١) انظر :العميد دكتور/الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٥ .

الصورة الهرمية المناسبة .

كما يتضح من ناحية أخرى أن التنظيم يساهم فى ترتيب الوظائف العامة . ومن ناحية ثالثة الى تكوين فروع المرفق سواء أكان المصلحة أو الادارة أو الوزارة التى نحن بصددها .

مبررات قيام السلطة الرئاسية باعادة التنظيم : (١)

دار الحديث السابق عن وظيفة السلطة الرئاسية فى التنظيم، وذلك عند انشاء المرفق لأول مرة ، الا أنه كثيرا ماتقوم السلطة الرئاسية فى أى وقت تشاء باعادة تنظيم المرفق اذا تبين أنه لم يعد صالحا لتحقيق أهدافه ، أو كان هناك قصور فى اداء الأعمال وتظهر الحاجة الى اعادة التنظيم فى الأحوال الآتية : ــ

أ ــ عندما يظهر للسلطة الرئاسية أن التنظيم الموجود أصبح عديم الفاعلية لخطأ فى تصميم الهيكل نفسه . ومن الأمثلة الشائعة فى هذا الصدد :

- عدم تكافؤ السلطة مع المسئولية بالنسبة لبعض أو كل المناصب الادارية .
- تركيز السلطة فى المستويات الادارية العليا بشكل يشل فاعلية المستويات الادارية الأدنى .
- وادخال أساليب عمل جديدة بالمرفق مثل استعمال الآلات مما يستتبع اعادة النظر باستمرار فى النظام الداخلى للمرفق .
- زيادة عدد المرؤوسين الذين يرأسهم الرئيس الادارى ــ فى أى مستوى ــ عن نطاق الاشراف المناسب .

---

(١) انظر :
دكتور/ محمود عساف ــ المرجع السابق ــ ص ٤٢٨ ــ ٤٢٩ .
دكتور/ سيد الهوارى ــ المرجع السابق ــ ص ٤٦ ــ ٤٧ .
العميد الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٨٨ ومابعدها .

- وجود ازدواج أو تضارب فى أعمال الوحدات الادارية •
- عدم ربط الهيكل التنظيمى بالأهداف والخطط الموضوعة •
- تزايد طول – خط السلطة بين المستويات الادارية بما يعوق الكفاية والفاعلية الادارية فكلما قلت المسافة بين الرؤساء والمرؤوسين زادت فاعلية الأداء •

ب – عندما يتصرف الأفراد فى المرفق بالصورة التى تختلف عن الصورة التى توقعتها السلطة الرئاسية ، ومثال ذلك : ظهور تغييرات غير متوقعة فى القيم الاخلاقية للمرؤوسين والمتصلة بالأعمال والأموال الخاصة بالمرفق •

عدم قدرة بعض المرؤوسين على تحمل المسئولية لاسباب شخصية أو مهنية أو علمية •

حـ – ظهور تغييرات خارجية • ومن أمثلة ذلك :

- تغيير النظام السياسى أو الاجتماعى أو الاقتصادى للدولة •
- تغيير طبيعة عمل المرفق ذاته •
- تغيير الشكل القانونى للمرفق •

ثالثا : المبادئ والتوجيهات التى تتبعها السلطات الرئاسية فى حكم الجهاز الادارى (١) :

تمثل الموضوعات التى سبق الحديث عنها مجرد الأدوات التى تستخدمها

---

(١) انظر: دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا – المرجع السابق – ص ٣٤٠ – حيث يرى " ان هذه التوجيهات لايمكن وصفها بالأسس أو المبادئ بسبب أن التنظيم السليم يتحقق نتيجة عدد من المحاولات والمواءمات التى ترتبط بموقف معين لان المنظمة أشبه بكائن حى ينفعل ويستجيب لمؤثرات معينة " •

وانظر بالتفصيل فى هذا الخصوص :

John Russel: "Guides for organization planning" Cairo. Memo, Institute of Public Administration, 1955.

انظر: أحمد الشنتناوى – القيادة الادارية الحديثة – طبعة أولى – ١٩٦٧ م – ص ١٨٦ –
دكتور/ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٩٠ ومابعدها •

السلطات الرئاسية فى عملية التنظيم ، ولكنها لاتوضح كيف تحكم أو تدير السلطات الرئاسية هذا التنظيم عملا ، فبعد تكوين الوحدات الادارية ، يثور التساؤل عن المبادئ والتوجيهات التى تتبعها السلطات الرئاسية لكى يجرى العمل فى هذه الوحدات ، والتى توضح لنا مثلا ما اذا كان من المفيد أن تأخذ السلطة الرئاسية مثلا بقاعدة التركيز الشديد للسلطة أو تخفف من حدة هذا التركيز .

وفى الواقع أن هذه المبادئ أو التوجيهات ليست ملزمة للسلطات الرئاسية ، غير أنه مما لاشك فيه أن الأخذ بها يؤدى الى فاعلية العمل الادارى وانجازه بطريقة أفضل وبكفاية توفر المال والجهد ، ونبين الآن أهم المبادئ وأشهرها من وجهة نظر علم الادارة العامة .

١ - اتباع مبدأ وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر (١)

يقتضى هذا المبدأ أن يتعامل المرؤوس مع رئيس أو سلطة رئاسية واحدة ، وبحيث تنحصر سلطة إصدار الأوامر فى نطاق منظمة معينة أو قطاع أو مستوى ادارى معين فى مصدر واحد ، وبحيث لايتلقى المرؤوس أوامره الا من رئيس واحد ، بما يحدد التسلسل الرئاسى من أعلى الى أسفل ويزيد من فاعلية الفرد فى عمله ، ويرجع الفضل فى اظهار هذا المبدأ الى هنرى فايول الذى قرر أن مخالفة هذا المبدأ يترتب عليه فشل المشروع وضرب مثلا لذلك بأن " الجسم الذى له رأسان يتعذر عليه أن يعيش " .

فمن المتعذر على المرؤوس الفرد أن يعمل تحت قيادة رئيسين فى وقت

---

(١) انظر : فايول - الادارة الصناعية والعامة :

Fayol , Henry: Administration industrielle et générales Paris. Dunod. 1956. p. 27.

دكتور/محمود عساف - المرجع السابق - ص ٣٤٠ .
دكتور/على شريف - المرجع السابق - ص ٨٨ .

(١) انظر :
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا - المرجع السابق - ص ٣٤٢ .
دكتور/محمود عساف - المرجع السابق - ص ٣٤١ .

واحد ، والا أدى الأمر الى الاخلال بالنظام وتجهيل المسئولية والفوضى ومعاملة المرؤوس معاملة غير انسانية وأدى الأمر الى هبوط روحه المعنوية .

ومن هنا وجب على السلطة الرئاسية العليا عند تصميم الهيكل التنظيمي مراعاة هذا المبدأ والحرص على تنفيذه ،ولنا عودة لمناقشة هذا المبدأ بالتفصيل عند الكلام عن واجب الطاعة .

٢ ـ اتباع مبدأ تسلسل القيادة (١)

Chain of Command

يتفرع على القاعدة السابقة ـ أن يكون بكل تنظيم نوع من التسلسل الوظيفي في الرئاسة،لتوضيح العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين المشرفين عليهم في كل قطاع .

وبناء على ذلك فمن غير المستحسن أن يتخطى الرئيس الأعلى مرؤوسيه المباشرين ويوجه أوامره الى من يعملون تحت أمرتهم ، اذ يتطلب حسن الادارة وفاعليتها أن يتبع الرؤساء مبدأ تسلسل القيادة . وفي حالة الضرورة يجب على الرئيس الأعلى أن يحيط الرؤساء المباشرين بما أصدره من أوامر لمرؤوسيهم ، حتى لايترتب على ذلك ارتباك العمل وإساءة العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين ، ومن الملاحظ أن هذا المبدأ يتناسب تناسبا عكسيا مع نطاق الاشراف فكلما أتسع نطاق الاشراف قل عدد المستويات الادارية في المنظمة .

---

(١) انظر :

دكتور/كمال حمدى أبو الخير ـ أصول الادارة العلمية ـ ص ١٨١ ومابعدها .

دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٢ ، ص ٣٦٥ ، ص ٣٧٨ .

٣ ـ اتباع مبدأ تفويض السلطة : (١)

لا يتصور وجود تنظيم ادارى دون تفويض فى السلطة • ومن هنا اذا قامت السلطة الرئاسية بوظيفتها فى تصميم الهيكل التنظيمى للمرفق وجب عليها عند قيامها باسناد مجموعة من الواجبات للمستويات الادارية الأقل عن التنفيذ أن تفوض لها السلطة المناسبة لاداء هذه الواجبات ، ومنحها سلطة اصدار القرارات النهائية فى الأعمال المفوض فيها دون الرجوع الى السلطة الرئاسية الأعلى ، والا أدى ذلك الى زحمة مكاتب الرؤساء الاداريين بكل الأعمال وارهاقهم وضياع وقتهم •

فالسلطة الرئاسية الناجحة هى التى تفوض أكبر قدر من السلطة الى المستويات الادارية الأقل دون أن تفقد حقها فى الرقابة على أداء هذه الأعمال أو السلطات المفوضة ، ولنا عودة مرة أخرى للتفويض عند الحديث عن ديمقراطية الادارة •

٤ ـ اتباع مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسئولية (٢)

نادى بهذا التوجيه ـ أو هذه القاعدة ـ فى العصر الحديث المهندس الأمريكى Taylor فالسلطة توضع فى يد الرئيس الادارى بقصد تحقيق أهداف محددة سلفا ، ومن ثم فانه يصبح مسئولا عن تحقيق الغايات ولهذا يجب أن تسير السلطة والمسئولية فى جميع المستويات الادارية •

وبناء على هذا فان قيام السلطة الرئاسية بتجميع وتقسيم وتوزيع الأعمال والاختصاصات على الوحدات الادارية يعد الخطوة الأولى لاسناد كل مجموعة من الواجبات الى شخص معين ليقوم بها وبحيث يصبح مسئولا عنها •

---

(٢) انظر :

دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٢ •

هوايت ـ المرجع السابق ـ ص ٣٨ •

ـ Urwick المرجع السابق ـ ص ٤٦ •

دكتور/عبد الكريم درويش ، ودكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٢ وما بعدها •

ومقتضى المسئولية فى هذا الخصوص هى محاسبة هذا الفرد على القيام بهذه الواجبات أو عدم قيامه بها ، بحيث يكون نجاحه أو فشله منسوبا الى مايبديه من حكمه وتبصر فى استعمال مابين يديه من وسائل ، لا الى نقص تلك الوسائل .

ولكى يستطيع هذا الفرد القيام بالواجبات المسئول عنها فانه من الضرورى أن تمنح له السلطة اللازمة التى تخول له الحق فى اصدار الأوامر والقرارات التى تحكم تصرفات المرؤوسين له لاداء أعمالهم .

فلا مسئولية بدون سلطة ، والمسئولية عن عمل معين يلزم أن يقابلها ويوازنها قدر من السلطة الكافية لانجاز هذا العمل .

ونرى فى هذا الصدد أنه من الضرورى أن يكون التحديد الخاص بالسلطة والمسئولية المقابلة لها تحديدا واضحا وكتابيا ومعلوما لجميع أفراد الجهاز الذين يعملون به ، حتى يحترم كل فرد اختصاصات وسلطات الآخرين ولايعتدى عليها ويتحقق - بالتالى الانسجام فى العمل ولاتكون هناك ثغرات لايعرف من يتحمل مسئولياتها .

ومن المنطق السديد أنه لاينبغى بحال أن يلقى العبء بالمسئولية على شخص ، مالم تتوفر له السلطة الكافية التى تمكنه من أداء واجباته والوفاء بمسئوليته . لهذا فان تكافؤ السلطة والمسئولية أمر يتفق مع المنطق ويقتضيه العدل . ومع ذلك فان تطبيق هذه العدالة المثالية فى واقع الأمر نادرا مايكون ، ويرجع ذلك لأسباب عديدة ، من أهمها مايلى : (١)

* - أن صاحب السلطة - فى كثير من الحالات - لايملكها كاملة، حيث نجدها فى الغالب مقيدة بواسطة من هو أعلى منه رتبة فى التنظيم ومع ذلك فان المسئولية تظل كاملة على من هو فى المستوى الادارى

---

(١) انظر : دكتور/محمود عساف - المرجع السابق - ص ٣٥٨ - ٣٦٠ .

الأدنى تجاه من يخضع له ممن يقع فى المستوى الذى يحملوه .

* – كثيرا مايعتدى بعض الرؤساء على سلطات مرؤسيهم . بأن يصدر الرئيس تعليماته مباشرة الى مرؤسه متخطيا بذلك الرئيس المباشر المختص . وفى ذلك انتقاص لسلطات هذا الرئيس بينما تظل مسئوليته عن أعمال مرؤسيه قائمة . وعلى هذا فان هذا التخطى يخل بالتوازن بين السلطة والمسئولية حتى ولو أقترن بالقصد وتوخى المصلحة العامة .

* – فى حالات كثيرة . يحدث أن يصدر بعض الرؤساء تعليمات الى مرؤسين لايخضعون لرئاستهم – بل لرؤساء آخرين – ظنا منهم أن هذا من حقهم مادامو يندفعون الى ذلك بروح الحفاظ على المصلحة العامة . بينما لايملكون السلطة الشرعية لاصدار تلك التعليمات .

وفى مثل هذه الحالة يتلقى المرؤس تعليماته من مصادر ليست لها صفة رسمية . بيد أنه يقع فى حرج اذا لم ينفذ تلك التعليمات . وبهذا يكون الرؤساء قد حصلوا على سلطات تفوق مايملكون . ويتحمل المرؤس مسئولية تزيد عما ينبغى .

ولاشك أن كلا من هذه الأسباب فيه مايعيب . ذلك لان المسئولية تتميع . ويسهل التحلل منها حيث يجد العامل مايبرره به خطأه وترتيبه الأعمال .

ويحس عضو التنظيم بالظلم لعدم تكافؤ مسئوليته مع مايملكه من قسوى . لهذا فان الأجدر بالاتباع . هو أن تحدد السلطات بعد تعيين المسئوليات وتحديد نطاقها . بحيث يمنح الشخص من السلطة قدرا كافيا لتمكينه من القيام بواجبه . فاذا انتقصت الرئاسة التى تعلوه شيئا من سلطاته فاستحوذت عليها لنفسها . فان قدرا مساويا من المسئولية ينتقل اليها تلقائيا .

هذا وينبغى أن يكون المرؤس مسئولا أمام رئيسه عن الأعمال الموكوله اليه فى حدود السلطات المخولة اليه . بينما يكون الرئيس مسئولا أمام الرئيس

الأعلى منه • وهكذا تقع المسئولية الجزئية على صغار المرؤوسين • كل فى حدود اختصاصه بينما تنصب المسئولية الكبرى على الرئيس الأعلى • وبقدر علوه فى الرتبة أو المكانة ترتفع مسئوليته وتزداد قدرا وأهمية •

٥ ــ قاعدة التخصص(١) Specialisation

ويقتضى هذا المبدأ قيام السلطة الرئاسية بتقسيم العمل بين الأفراد لأن الكفاية الادارية تزداد كلما ازداد التخصص فى العمل؛ فاذا قامت السلطات الرئاسية بقصر عمل معين من نوع واحد لكل موظف فما من شك أنه سيتفرغ له وسينجزه •

ولقد نادى بهذه الفكرة المهندس Taylor ذلك أن عدم مراعاة التخصص قد يؤدى الى التضارب فى الاختصاصات • ولاشك أن التخصص يحقق وفرا فى الجهد المادى والذهنى • لانه يقصر نشاط الموظف على موضوع واحد • أو موضوعات متجانسة • فيؤدى هذا بالتالى الى أن يكتسب الموظف خبرة ومهارة عالية فى نطاق تخصصه ويجعله يؤدى عمله بفاعلية أكثر (٢).

٦ ــ تحديد نطاق التمكن والاشراف المناسب لكل سلطة رئاسية (٣)
Span of control

يقصد بنطاق التمكن عدد المرؤوسين الذين يشرف عليهم الرئيس

---

(١) انظر :
السيد الطناوى ــ مبادئ علم الادارة العامة ــ ص ١٣٤ •
دكتور/على شريف ــ المرجع السابق ــ ص ٨٧ •

(٢) انظر : Urwick ــ المرجع السابق ــ ص ٤٨ •

(٣) انظر :
دكتور/كمال أبو الخير ــ المرجع السابق ــ ص ٣٦٨ •
دكتور/محمود عساف ــ المرجع السابق ــ ص ٣٤١ •
دكتور/على شريف ــ المرجع السابق ــ ص ٨٨ •

الادارى الفرد ،وهذا يقتضى أن تراعى السلطة الرئاسية العليا فى تصميم الهيكل التنظيمى أن لايزيد عدد الأشخاص الذين يخضعون مباشرة لرئيس واحد عن القدر المناسب حتى يستطيع أن ينسق بين جهودهم لتحقيق أهدافه .

ولقد حاول علماء الادارة أن يحددوا نطاقا نموذجيا للاشراف استنادا الى الملاحظة والخبرة والرأى . وكذلك الى التحليل الرياضى والعلاقات الاجتماعية . ثم حدود الانتباه النفسى الفعال . ويتراوح النطاق النموذجى الذى أخذه هؤلاء الكتاب استنادا الى هذه الادوات بين "ثلاثة وخمسة" مرؤوسين . فمن غير المتصور أن يشرف الفرد الواحد على عدد غير محدد من المرؤوسين .

وربما نكون أكثر واقعية اذا عالجنا المشكلة بالتساؤل عن مقدار الاشراف اللازم فى كل حالة بالذات . ومع التسليم بأن الظروف قد تختلف من حالة لأخرى . فانه من الناحية العملية يمكننا القول بأنه لايمكن وضع قاعدة عامة تحدد مدى الرقابة لكافة الرؤساء وتقتصر على عدد ثابت . ومن ثم فأن أهم العوامل المؤثرة فى دور السلطة الرئاسية فى تحديد نطاق الاشراف من الناحية العملية والتى تحظى بالأهمية سواء فى الادارة الحكومية أو ادارة الأعمال بمختلف تنظيماتها مايلى :

- طبيعة عمل المنظمة أو الموقف .
- المساعدات التى تتاح للرئيس الادارى سواء من مساعدين مباشرين أو من اشراف اضافى على المرؤوسين - التقارب المكانى للمرؤوسين .
- التشابه فى الوظائف التى يشرف عليها الرئيس الادارى .
- الحاجة الى التنسيق بين المرؤوسين .
- الحاجة الى الاشراف المباشر على المرؤوسين .
- الوقت المتاح للاشراف .

- قدرة الرئيس الاداري ، كما يدل عليها مستوى تحصيله العلمي وطـــول خبرته .
- خبرة المرؤوسين كما يدل عليها مستوى التحصيل العلمي ومدة الخبرة .
- درجة تفويض السلطة من الرؤساء الى المرؤوسين .

ومن رأينا ان نطاق الاشراف المحدود يمكن أن يؤدي الى زيـــادة كفاءة وفاعلية الرئيس الاداري ،ويزيد من التقارب بين الرؤساء والمرؤوسـين ، ويقوى الروح المعنوية ويخلق الاتجاه الى الامتزاج فى المنظمة .

٧ ـ قيام السلطة الرئاسية بتحديد الأعمال التي ترى اتمامها عن طريق لجـــان لها مسئولياتها وسلطاتها بالنسبة لهذه الأعمال (١):

قد تكون هذه اللجان مؤقتة ـ تنتهى بانتهاء العمل المكلفة به ـ وقـد تكون مستديمة تباشر الأعمال المكلفة بها بصفة مستمرة .

وقد تقوم هذه اللجان بأعمال تنفيذية مثل لجنة المشتروات بالمصالـح والادارات العامة ، وقد تقوم بتقديم مقترحات أو توصيات مثل لجنة الشئـــون القانونية أو لجنة البحوث .

وقد يعتقد البعض أن اللجوء الى اللجان فى مباشرة الأعمال الادارية أفضل من أن يتولى التنفيذ فرد واحد ، استنادا الى أن رأى الجماعـــة أفضل من رأى الفرد ، كما تتمكن اللجان من الالمام بوجهات النظر المختلفة وتبادل المعلومات فضلا عما توفره من عدم اساءة استغلال السلطة .

---

(١) انظر :

دكتور/سيد الهوارى ـ وظائف المديرين ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢ .
دكتور/رمزى الشاعر ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٦ ـ ١٣٨ .
العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٤ .
دكتور/كمال أبو الخير ـ المرجع السابق ـ ص ٥١٩ .

ولكن القاعدة المسلم بها فى علم الادارة العامة أن المجالس واللجان المكونة من أفراد عديدين لاتصلح للقيام بالأعمال التنفيذية التى تستلزمها الوظيفة الادارية ، فاللجنة ليست هى الوسيلة الادارية الفعالة ، كما أن أسلوب اللجان يتضمن عيوبا ذاتية ، الأمر الذى يدعو الى عدم الاستعانة بها فى العمل الادارى .

وتتلخص أهم العيوب التى تشوب أسلوب عمل اللجان فى المجال التنفيذى فيما يلى : (١)

١ ـ تخضع اللجان فى أعمالها لقواعد شكلية معينة لاتتفق مع تطلب سرعة العمل التنفيذى . فاللجان لها أدوار انعقاد محددودة وجداول أعمال مقررة سلفا ، ولايصح انعقادها الا اذا حضر أغلب أعضائها .

٢ ـ كثرة المناقشات وتفرعها نتيجة لرغبة كل عضو من أعضاء اللجنة فى اثبات وجوده . مما قد يؤدى الى خلق الاحتكاك بين الأعضاء والى تضييع الوقت والجهد والمال .

٣ ـ ينسب الرأى الصادر من اللجنة الى اللجنة ككل ، ويؤدى ذلك الى تشجيع عدم الاحساس بالمسئولية والتواكل لدى الأعضاء والى شيوع المسئولية .

٤ ـ يكلف أسلوب اللجان الكثير من الأموال اذا كان أعضاء اللجان يتقاضون مكافآت عن حضورهم ، وهو مايحدث فى الكثير من اللجان .

٥ ـ تضم اللجان عادة كبار المسئولين الاداريين ، الأمر الذى يشغلهم عن واجباتهم الأصلية ، وكثيرا مايكون حضورهم فى اللجان صوريا .

---

(١) انظر : دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢٢ ـ ٤٢٤ .

٦ - يتأثر أعضاء اللجان عادة بشخصية رئيسها ، الأمر الذى يؤدى الى فرض آرائه واعلانها على أنها رأى اللجنة ، وهو فى حقيقة الأمر رأى الرئيس أو رأى القلة المؤثرة فى اللجنة .

واذا كان هذا هو الرأى الغالب فى الفقه بالنسبة للجان ، فليس معنى ذلك عدم صلاحية اللجان فى جميع الأعمال فالمسلم به أن أسلوب اللجان قد يصلح فى بعض الحالات التى تتطلب التنفيذ اليومى .

ويذكر كتاب الادارة العامة بعض الحالات التى يكون من المفيد فيها اتباع اسلوب اللجان ، ومن ذلك : البحث عن سياسة معينة أو الكشف عن خلل فى الجهاز الادارى ، بقصد التوصل الى تنظيم أفضل أو الرغبة فى وضع قواعد تنظيمية عامة ، أو ممارسة اختصاص تأديبى أو سلطة تقديرية .

وفى نفس الوقت يمكن التغلب على عيوب اللجان فى المجال الذى يمكن أن تعمل فيه ، عن طريق تكوينها من عدد مناسب من الأعضاء ، وحسن اختيار اعضائها ورؤسائها ، وتحديد فترة زمنية يجب عليها أن تنتهى فيها من أعمالها . وتقسيم العمل داخلها ، ووضع حدود قصوى لمكافآت اعضائها .

## معوقات ومشاكل التنظيم الإدارى فى مصر

ترتب على اتساع التنظيم الادارى فى مصر أن تعقد بشكل لم يكن مألوف من قبل ، كما نشأت وزارات جديدة ذات طابع فنى خالص ، كما نشأ بجوار الوزارات هيئات مستقلة عديدة تمارس مختلف أنواع النشاط ، وقد ترتب على كل هذا أن تداخلت الاختصاصات بين الجهات الادارية فى كثير من الحالات .

كما أن الأغراق فى التخصص قد أدى الى زيادة عدد الموظفين الذين يعملون بمعظم الوزارات حتى وصلوا الى أرقام كبيرة ، وصار الوزير كما يقول الاستاذ جلادن - كالامبراطور ، يجلس على عرش مملكة ادارية لاتسمح

له ظروفها بأن يحيط بتفاصيل أعمالا الا فى خطوطها الرئيسية (١)

ولقد أدركت السلطات الرئاسية العليا فى مصر هذه الحقيقة ومن ثم بذلت جهودا متواصلة فى سبيل اعادة تنظيم الجهاز الادارى أسوة بالدول المتقدمة (٢). لرفع كفايته الانتاجية وزيادة فاعليته فسارت خطوات الاصلاح الادارى منذ قيام ثورة ١٩٥٢ . حيث قام ديوان الموظفين واللجان المتتالية التى أعقبته بدراسة الأنظمة الادارية القائمة واقتراح ماتراه بشأنها من ناحية حالة العمل بالوزارات والمصالح .. والادارات المختلفة (٣). وكشفت الدراسات والأبحاث عن أسباب كثيرة تعوق سير العمل بالأجهزة الادارية بمستوياتها المختلفة . ونخص بالذكر هنا أهم المشكلات المتعلقة ببحثنا والتى تعترض فاعلية وكفاءة العمل الادارى فى مصر وهى تتمثل فيمايلى :

١ ــ سوء استخدام السلطات الرئاسية للموظفين وعدم توزيعهم على أساس من احتياجات العمل الفعلية :

فمن الملاحظ أن هناك عدد ليس بقليل من الرؤساء الاداريين لايحسنون استخدام الموظفين المرؤوسين لهم بالرغم من أنهم يعدوا من أهم عناصر التنظيم الادارى فى الدولة .

ويرجع ذلك الى عدم وضع الموظف المناسب فى الوظيفة المناسبة (٤) ـ

(١) Gladden: The Essentials of Public Administration
الطبعة الثانية ــ سنة ١٩٥٨ ــ ص ٩٧ .

(٢) انظر: اوليفيه شيفيريون : المركزية واللامركزية فى البيروقراطية الفرنسية ــ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . وثيقة بتاريخ ١٩٦٨/١٢/٢٩ بدون رقم ــ ص ١ ــ ٥ .

(٣) راجع بحث الأستاذ المرحوم/محمود مصطفى الوكيل ــ الوكيل السابق لديوان الموظفين بعنوان " الهيئات الاستشارية العامة للتنظيم وطرائق العمل وتنظيم اختصاصات اداراتها المركزية ووحداتها المحلية " ــ المنشور بين البحوث الخاصة بمؤتمر العلوم الادارية الذى عقد فى القاهرة سنة ١٩٥٩ والتى جمعت فى مؤلف بعنوان " المشاكل الادارية " ــ مطبوع بالقاهرة فى ابريل سنة ١٩٥٩ ــ ص ١٨١ ومابعدها .

(٤) انظر : أرنست دال ــ الادارة نظريا وتطبيقيا ــ ١٩٧٢ م ــ ص ٤٣٥ ــ ترجمة الاستاذ/ شفيق صنت ــ مراجعة الدكتور/حسن توفيق .

فهناك أعداد من الموظفين يقومون بأعمال بعيدة عن نطاق تخصصهم هذا فضلا عن أن بعض الموظفين من ذوى الخبرات الكبيرة والكفاءات يقومون بأعمال ذات مستوى أقل يستطيع أداءها موظف أقل كفاءة وخبرة . ولاشك أن هذا كله ينعكس على كفاءة وفاعلية العمل الادارى فاذا طبقنا هذا المبدأ على الوجه الصحيح فان الأمر سوف يؤدى الى سرعة وفاعلية الأداء وبذل جهود أقل ويؤدى الى رفع الروح المعنوية للموظفين وزيادة الانتاج .

وقد عرف " أفلاطون " هذا المنطق البديهى فى فكرته عن العدالة حيث ذهب الى القول بأنه " يجب أن يكون لكل فرد الدور الذى يؤديه وفق استعداده الطبيعى بمعنى وضع كل فرد فى موقعه ، أى الرجل الصحيح فى المكان الصحيح " . ولاشك أن هذا القول ينطبق الى حد كبير على الموظف العام سواء أكان رئيسا أو مرؤوسا لكى يعطى كل ماعنده من قدرة على العطاء .

٢ ـ التركيز الادارى فى أعمال السلطات الرئاسية (١)

فمن الملاحظ أن كثيرا من الأعمال تتركز فى يد الرئيس الادارى فلا يتم العمل حتى ولو قلت أهميته الا بعد موافقة الرئيس الادارى ، مثال ذلك المسائل الروتينية التى تحكمها قواعد عامة ، أو الأمور اليومية الصغيرة كاعتماد الاجازات أو توقيع الجزاءات البسيطة فهذا من شأنه تبديد طاقاتهم فيما يمكن أن يقوم به غيرهم ، ويصرفهم عن النظرة الشاملة والتفكير فى السياسة العامة التى يتوقف عليها نجاح رسالة الجهاز الادارى . ولهذا يؤدى التركيز الادارى الى تراكم الملفات وتحركها ببطء شديد ، دون أن يجد الرئيس الادارى لديه متسع من الوقت لدراستها والبت فيها ، مما يؤدى الى تعطيل

---

(١) انظر :
دكتور/كمال أبو الخير ـ المرجع السابق ـ ص ١٨١ ومابعدها .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٢ .

الأعمال وخلق عنق زجاجة بدون مبرر وقد ينتهى الأمر بهذه الملفات التى أنها تمر عليه دون دراسة كافية منه وأصبح تعبير "عاجل وهام" من التعبيرات الشائعة فى العمل الادارى • وكأن هناك قرارات أو أعمال أخرى غير هامة وهذا غير صحيح على الاطلاق وتؤثر كل هذه الأمور على كفاءة وفاعلية الجهاز الادارى أيضا • ولانجاوز الحقيقة فى رأينا اذا قلنا أن الرئيس الادارى الناجح غالبا مايوصف بأنه الشخص الذى يعرف كيف يجعل الآخرين من المرؤوسين يعملون له عن طريق التفويض ، فالكثير من المنظمات دائما تتعثر لأن بعض من يشغلون السلطات الرئاسية العليا لايفوضون اختصاصهم إما الى عدم الرغبة فى تطبيقه واما عجزهم عن فهم ماهيته (١) فيأخذوا تبعا لذلك فى القيام بأنفسهم بكل شئ • وبذلك يوجدون عبئا ثقيلا وعنق زجاجة فى المستوى الأعلى واحباط فى كل مكان فى التنظيم •

٣ ـ <u>الازدواج فى توزيع الاختصاصات بين السلطات الرئاسية فى الأجهزة الحكومية</u> : ـ

ومن أمثلة ذلك بالنسبة للنشاط المتعلق برعاية الشباب حيث يباشر هذا الاختصاص المجلس الأعلى لرعاية الشباب ، ووزارة الشئون الاجتماعية ، ووزارة التربية والتعليم • ولاشك أن هذه المشكلة تؤدى الى زيادة النفقات واضاعة الوقت • والجهود وتفتيت لامكانيات هذه الأجهزة ولا أدل على ذلك من تعدد جهات الاشراف على شركات القطاع العام التابعة للمؤسسات العامة اذ تتولى هذه الأجهزة بالاضافة الى الوزارات مهمة الاشراف على هذه الشركات (٢) •

---

(١) انظر : مورو برجر البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ـ ترجمة دكتور/محمد توفيق رمزى ـ القاهرة ـ ١٩٥٩ م ـ ص ٢٢٣ ومابعدها •

(٢) انظر : دكتور/محمد فؤاد مهنا ـ دروس فى الادارة العامة والادارة المحلية ـ ١٩٦٨ م ـ ص ١٣٦ •

والعلاج الأمثل في نظرنا لمعالجة مشكلات تضارب وازدواج الاختصاصات بين الأجهزة الادارية يتمثل فيما يلي : ـ

ـ توضيح البناء التنظيمي لكل جهاز اداري في الخرائط التنظيمية وتحديد اختصاصات كل وحدة تحديدا واضحا •

ـ توضيح الغرض الأساسي من وجود كل مرفق وهيئة والعلاقة بينهما •

ـ تحديد واجبات واختصاصات ومسئوليات كل وظيفة ومواصفاتها •

ـ تحديد العلاقة التنظيمية بين المستويات الادارية في كل مرفق ويتضمن ذلك :

١ ـ تحديد خطوط السلطة والمسئولية •

٢ ـ التناسب بين السلطات والمسئوليات •

٣ ـ تفويض السلطات •

٤ ـ تحديد نطاق الاشراف المناسب •

وغير ذلك من المبادئ والتوجيهات التي يتعين على السلطات الرئاسية اتباعها في تيسير العمل في الأجهزة الادارية التي تتولاها •

٤ ـ <u>قصور القوانين واللوائح وتعددها أمام السلطات الرئاسية</u> : ـ

يرجع سوء تنظيم العمل في الجهاز الاداري في بعض الاحيان الى عيب في القواعد القانونية التي تحكم سير العمل في الادارة ، بأن تكون غامضة أو معقدة مما يؤدى لتعذر الاحاطة بها ولا تتماشى مع مقتضيات العمل ، وقد يرجع ذلك الى قدمها وعدم مسايرتها للتطور ، أو التسرع في اصدار التشريعات وعدم تمسك واضعيها بمبادئ التنظيم السليمة ، ولذلك نلاحظ أنه بمجرد أن يصدر تشريع حتى نجد تشريعات أخرى تصدر معدله لسابقتها خلال فترات زمنية وجيزة ، دون بحث أو دراسة جدية تتجنب الوقوع في مثل هذه المحظورات •

ولتطوير القوانين واللوائح ينبغي ـ في رأينا ـ اصلاحها ككل متكامل

بدلا من الاصلاحات الجزئية التى نراها الآن والتى تغرق السلطات الرئاسية ، وتسبب لها الكثير من المتاعب فى العمل ، بسبب عدم قدرتها على متابعة تلك الاصلاحات وعدم فهمها لتضاربها مما يضيع وقت الرؤساء ويوقعهم فى لبس، ويؤدى الى مخالفتها عن غير قصد فى كثير من الأحوال ٠

ولكى يكون الاصلاح فعالا يجب أيضا إشراك السلطات الرئاسية كممثلين فى عملية الاصلاح ، فلا ينبغى بحال أن ينفرد رجال القانون بهذه المهمة ، حتى يمكن الانتفاع بالتجارب المستفادة فى علاج المشكلات وتطوير القواعد القانونية طبقا لأهداف السياسة العامة للدولة ٠

ومن جانب آخر يجب اصدار دليل عمل يشتمل على كافة القوانين واللوائح التى تهم كل جهاز ادارى على حدة يمكن الرجوع اليه بطريقة سهلة ومبسطة وبالشكل الذى يحقق فاعلية العمل الادارى فى الدولة ٠

# الفصل الثالث
# وظيفة السلطة الرئاسية في التنسيق

يرتبط التنظيم بعدد من المهام الادارية التى لاتتم الا فى اطاره ، وبالتالى لايحقق التنظيم أهدافه مالم تمارس هذه المهام بكفاية ، ولعل أولى هذه المهام التى تواجه الرؤساء الاداريين فى المنظمات بعد التخطيط والتنظيم هى التنسيق .

## أهمية التنسيق ومفهومه (١)

ترتب على تزايد تدخل الدولة فى مختلف المجالات الادارية والاجتماعية والاقتصادية ضخامة الجهاز الادارى وتعدد تنظيماته . ويتضح ذلك من الزيادة المستمرة فى عدد الوزارات والهيئات العامة فضلا عن الزيادة الكبيرة فى عدد العاملين بها . ولاشك أن هذا التزايد مع وحدة الهدف الذى تبتغيه الدولة يجعل التنسيق وحسن الاتصال بين الوزارات والهيئات المختلفة جزءاً لايتجزأ من وظائف السلطة الرئاسية فى الدولة .

وتظهر أهمية التنسيق بالنسبة للتنظيم من ناحية أن أعمال الجهاز الادارى لأى منظمة ليست أعمال من نوع واحد يسير على نفس النمط، وانما هى أعمال متنوعة متباينة وهى متشابكة ومترابطة فى نفس الوقت ويؤثر بعضها فى البعض الآخر ويتأثر به وأن قامت بها أقسام ادارية مختلفة ، ويتطلب حسن سيرها مزيد من التنسيق والتعاون وذلك من أجل تحقيق الهدف المشترك .

وتمارس السلطة الرئاسية التنسيق فى جميع الاتجاهات ، فالتنسيق ضرورى

---

(١) انظر :
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٩ ـ ٣٥١ .
دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١١٦ .

بالنسبة الى مختلف أوجه النشاط داخل الادارة الوحدة ، كما أنه ضـــرورى أيضا بين ادارة معينة ومايتساوى معها فى المرتبة ومايعلوها من الادارات، فضلا عن ذلك فالتنسيق ضرورى فى نطاق العلاقة بين الادارة وبـــين السلطات السياسية وبينها وبين الادارات والجماعات ذوى المصالح الخاصة • وبينها وبين الهيئات المحلية ، كذلك فان التنسيق ضرورى للتوفيق بين جهود القطاع العام والقطاع الخاص فى البلاد التى تأخذ بالتخطيط الشامل •

كما أن التنسيق مطلوب بالنسبة للأجهزة التى تعمل فى الأنشطـــة الحربية ، مطلوب أيضا بالنسبة للأجهزة التى تعمل فى الأنشطة المدنيـة ، ومن ثم فان من أهم ماتعنى به السلطة الرئاسية فى مجال التنسيق بالنسبة لوزارة من الوزارات فى الوقت الحاضر ، أن تستطلع رأى الادارات الأخرى فيما تزمع به من نشاط يتصل بها ، وأن تحاول التوفيق بين مالديها من اعتبارات وماتبديه الجهات الأخرى من اعتبارات ، لان كلا منها يستهدف تحقيـــق الصالح العام ، لهذا فان مهمة التنسيق فى هذا المجال يعهد بها أيضـا فى الوقت الحاضر الى اداريين مدربين ، وعلى درجة عالية من الكفاية •

ويعتبر التنسيق من المهام الأولى والأساسية للرئيس الادارى فى كافـة الدول [١] ، اذ يهدف الى توجيه النشاط الادارى على اختلاف صــورة صوب وجهة واحدة وهى تحقيق أهداف محددة ، ولذلك قيـل أن الادارى الناجح هو الذى تصبح القدرة على التنسيق لديه بمثابة الغريـــزة أو العادة [٢] ، وأن الرئيس الذى يحس بعجزه أو تقصيره فى هذه الناحية ، من الخير له ولصالح العمل أن يخلى مكانه • فالتنسيق بالنسبة للسلطـــة الرئاسية ـ كما يقول الاستاذ /هوايت ـ " هو واجب عام ومعقد ولاينتهـــى والنشاط المتعلق بالتنسيق هو جزء لايتجزأ من مقتضيات الادارة العامة " •

---

(١) انظر: دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤١ ـ ٢٤٤ •

(٢) انظر: الاستاذ / هوايت ـ المرجع السابق ـ ص ٢١٠ •

وبالرغم من كثرة التعريفات التي ذكرت لتحديد مفهوم التنسيق فانها لم تتفق على معنى واحد ، الا أن اشهر هذه التعريفات ماقرره الاستاذ / هوايت من أنه " ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة وتحديد علاقته بأجزاء المنظمة الأخرى وتنظيم كيفية أداء كل جزء بوظائفه ، بحيث تؤدى سائر الأجزاء وظائفها حسب خطة مرسومة تكفل مساهمة كل منها بأقصى طاقتها الانتاجية فى تحقيق الغرض المشترك " (١).

غير أن التنسيق فى نظرنا لايقتصر على ترتيب وظائف الأجزاء داخل المنظمة الواحدة ، بل يشمل أيضا ترتيب الوظائف بين الأجهزة الادارية القائمة فى الدولة لتحقيق التفاهم والتعاون والانسجام بينها (٢) وضبط حركتها وفى اطار متكامل (٣) لتحقيق الأهداف العامة للدولة بأقل قدر ممكن من الجهد والوقت والمال وبالفاعلية المطلوبة .

ومن جانب آخر يعرف الاستاذ الدكتور/ رمزى الشاعر التنسيق " بأنه عملية ووظيفة يستطيع الرئيس الادارى بمقتضاها أن ينمى هيكلا من الجهود الجماعية والمشتركة بين المساعدين والمرءوسين ليضمن تحقيق وحدة التصرف فى اتجاه هدف واحد مشترك " (٤)

ويتميز هذا التعريف بأنه يوضح أن مسئولية التنسيق تقع على عاتق الرئيس الادارى باعتبارها احدى وظائف السلطة الرئاسية فى العملية الادارية .

ومما لاشك فيه أن تحديد مهام كل وظيفة بوضوح وبيان علاقتها بغيرها من الوظائف المختلفة يساعد على سهولة عملية التنسيق .

---

(١) انظر: الاستاذ / هوايت – المرجع السابق – ص ٣٦ .

(٢) انظر: أوردواى تيد – الادارة – أهدافها وانجازها – ترجمة دكتور/ على كامل بدران ص ٦٨ . مراجعة دكتور/ محمد توفيق رمزى – ١٩٦٥ – ص ٦٨ .

(٣) انظر: دكتور/ حمدى أمين عبد الهادى – نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة – طبعة أولى – ١٩٦١ م – ص ٤٣٤ .

(٤) انظر: دكتور/ رمزى الشاعر – المرجع السابق – ص ١٤٣ .

ومن هنا تبدو أهمية التنظيم السليم للوصول الى تنسيق فعال ، بالنسبة لأن التنسيق بين الوظائف والوحدات يجب أن يسبق التنسيق بين شاغليها .

وتظهر أهمية التنسيق بالنسبة للتخطيط أيضا ، ففى مقدمة المبررات الهامة التى تقوم عليها التخطيط السليم ضرورة التنسيق بين التخطيط والبرامج والمشروعات المختلفة والربط بينها فى صورة كاملة بما يكفل عدم تعطيل المشروعات والحد من التداخل والازدواج .

ويرتبط التنسيق بالتوجيه والاشراف ، فالأوامر الواضحة والمنفذة برغبة تسهل عملية التنسيق وبالتالى يسهل تحقيق الأغراض المرسومة للمرافق والمنظمات العامة فى الجهاز الادارى للدولة كله .

ولعل المثل الذى نسوقه الآن يبين مدى أهمية التنسيق ويدعم وجهة نظرنا من الناحية العملية فقد تقوم احدى أجهزة البلدية برصف الشوارع (١) ثم يعقب ذلك أعمال حفر وتكسير فيها لتجرى ادارة التليفونات وادارة الكهرباء اصلاح الكابلات كما تقوم البلدية برصف الشارع مرة أخرى ، ثم يقوم مرفق المياه أو المجارى بحفر الشارع لمد مواسير جديدة وتتكرر هذه العملية ، فهنا تظهر ضرورة التنسيق بين الأجهزة لتفادى ضياع الوقت والجهد والمال فى رصف الطرق هباء ، ويقتضى التنسيق تنفيذ مشروعات كل من ادارة الكهرباء ومرفق المياه أو المجارى ابتداء قبل رصف الطريق ، ومن ثم يتعين على كل رؤساء هذه الجهات اخطار البلدية مقدما بمشروعاتها التى تريد تنفيذها فى مختلف الشوارع والطرق .

## وسائل السلطة الرئاسية فى التنسيق

ويلجأ شاغلوا السلطات الرئاسية الى وسائل متعددة لتحقيق عملية التنسيق بالاضافة الى مايقومونه من اصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات الشفوية أو

---

(١) انظر : دكتور/محمد فؤاد مهنا — دروس فى الادارة العامة والادارة المحلية — ص ٦٢٨ .

الكتابة فى هذا الشأن وتتمثل هذه الوسائل فى الآتى (١) :

١ ـ أول وسائل التنسيق هو حسن تنظيم الجهاز الادارى ، ذلك أن المنظمة التى تحدد فيها الاختصاصات بصورة واضحة والتى يمارس كل فرد فيها وظيفته التى تتفق وتخصصه والتى ينعدم فيها ازدواج العمل والتى تستعمل فيها سلطة التفويض بطريقة سليمة ... الخ . تكون مهمة التنسيق فيها سهلة ميسرة . بل وقد لا يكون الرئيس بحاجة الى التنسيق الا فى أضيق الحدود ، لأنه متى أدرك كل عضو من أعضاء الجهاز الادارى حدود عمله ومقتضيات ذلك العمل ، وتوافرت لديه الرغبة الصادقة فى التعاون قلما يجد الرئيس الادارى حاجة التنسيق الا لمواجهة ظروف طارئة أو خارجة عن الارادة ، وبالعكس يغدو التنسيق من أشق الأمور وألزمها كلما أختل التنظيم فى ادارة من الادارات .

٢ ـ اجتماعات المجالس : كمجلس الوزراء أو مجالس الوكلاء المشكلة ببعض الوزارات ومجلس الادارة الذى يضم المديرين التنفيذيين .

٣ ـ هيئات التنسيق المتخصصة : حيث تظهر هذه الوحدات فى المشروعات الفنية الضخمة مثل مشروع السد العالى ، وتكون مهمتها التنسيق بين الوزارات المختلفة .

٤ ـ الاجتماعات الدورية : التى يعقدها الرؤساء بكل منظمة لمناقشة سياسة العمل ومشكلات التنفيذ وحلولها .

٥ ـ لجان التنسيق : وتكوّن هذه اللجان من الأعضاء الممثلين لمختلف أقسام وادارات المنظمة الواحدة كالوزارة مثلا ، وتكون مهمتها التنسيق

---

(١) انظر :

دكتور/عبد الكريم درويش ، ودكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥٢ .

السيد الهوارى ـ مبادئ علم الادارة العامة ـ ص ١٩٣ .

ودراسة المشكلات المشتركة تمهيدا لتنسيق خطة مواجهتها •

ويمكن القول بصفة عامة أن تحقيق التنسيق يكون مجديا فى مرحلة التخطيط ورسم السياسة اذا تم عن طريق هيئة ، بينما يفضل فى مرحلة التنفيذ أن يتم بواسطة اجتماع سلسلة الرؤساء الذين لهم سلطة القيادة والتوجيه فى مختلف الأقسام بالمنظمة، فى كل مستوى من مستويات الجهاز التنفيذى على حدة •

السلطة المختصة بالتنسيق (١)

يعد التنسيق من المهام الأساسية للسلطات الرئاسية، وبصفة خاصة الرؤساء الذين يشغلون المراكز العليا بالدولة، حيث يهدف التنسيق الى توجيه النشاط الادارى على اختلاف صورة صوب وجهة واحدة، هى تحقيق أهداف محددة والقضاء على العوامل التى من شأنها أن تحيد بعض فروع النشاط الادارى عن الطريق الموصل الى تلك الأهداف، سواء أكانت هذه العوامل مرجعها الجهل، أو اختلاف وجهات النظر أو تضارب المصالح بين هذه الفروع ، ولا شك أن هذا كله يعد من الاختصاصات الأصيلة للرئيس الادارى•

وفى العادة تسند مهمة التنسيق فى النظام البرلمانى الى رئيس مجلس الوزراء ، بالاشتراك مع المجلس ، أما فى النظام الرئاسى فيضطلع بها رئيس الجمهورية فهو الذى يرسم السياسة التنفيذية العامة ، ويترك للوزراء القيام بتنفيذها تحت اشرافه • وغالبا ما تستعين هذه السلطة الرئاسية - ببعض الأجهزة المعاونة التى تساعدها فى تنفيذ التنسيق على الوجه الأكمل، وتتمثل هذه الأجهزة فى لجان أو ادارات مركزية تلحق بمكتب الرئيس الأعلى حسب النظام القائم فى الدولة •

كذلك يقوم الوزراء وغيرهم فى المستويات العليا بتنسيق الأعمال داخل

---

(١) انظر: دكتور/خميس السيد اسماعيل - المرجع السابق - ص ١١٦ - ١١٧ •

أجهزتها الادارية والعمل على حل ماقد ينشأ بينها من خلاف (١)

كذلك تقوم الرئاسات التنفيذية العليا والمتوسطة بتنسيق الأعمال بين الادارات والأقسام التي تشرف عليها باعتبار ذلك من مقتضيات التسيير اليومي للأمور والأعمال .

فيقوم رئيس أو مدير المصلحة بالتنسيق في نطاق المصلحة ، كما يتولى رئيس الادارة التنسيق في نطاق الادارة ، وأخيرا يقوم رئيس الفرع بتنسيق العمل بين مرؤوسيه وامدادهم بالروح الدافعة على العمل .

يتضح من العرض السابق أن الوسائل التي أشرنا اليها ليست الا مجرد أدوات للتنسيق . أما روح التنسيق ذاته فتتركز في الرئيس الاداري ، فعلى قدر احطاته بالمهام التي يجب انجازها والأهداف التي يتعين تحقيقها ، وعلى مقدرته في دفع الفريق .... الخ تتوقف نتيجة التنسيق .

ولهذا قلنا أن الرئاسة الادارية هي بمثابة الروح المحركة للجهاز الاداري ، لو أحسن تنظيمه ونسق العمل في داخله .

## معوقات التنسيق في مصر[٢]

١ — ان الادارة العامة تنطوي على عناصر تعمل على بعثرة الجهود وعدم سيرها في اتجاه واحد ، ودفعها احيانا الى تحقيق أهداف متعارضة ، فتضارب مصالح مختلف فئات الشعب يجد صداه في نطاق الهيئات السياسية ، ثم يمتد بالضرورة الى نطاق الادارة العامة فيضعها في مختلف الطرق ، ثم أن وجهات النظر قد تختلف من ادارة الى أخرى في نطاق الوزارة الواحدة وقد تعمل كل ادارة منها على تحقيق وجهة نظرها الخاصة .

---

(١) انظر: دكتور/ خميس السيد اسماعيل — المرجع السابق — ص ١١٧ .

(٢) انظر: العميد الطماوي — مبادئ علم الادارة العامة — ص ٢٣٦ .

كما أن الطموح الشخصى قد يدفع رئيسا من الرؤساء الى العمل على تحزيز مركزه بما يجافى الروح العامة للادارة ، وقد تعقد الظروف الخاصة برئيس آخر عن بذل النشاط اللازم لمجاراة كافة الادارات وهذه العوامل وغيرها تتنافى مع روح العمل الجماعى، التى هى دعامة كل جهد مشترك .

٢ ـ تعانى السلطات الرئاسية فى بعض الأجهزة الادارية فى مصر من عدم توافر الاتصال والتنسيق بينها بالقدر الذى يسمح بتعاونها على الوجه الأكمل (١) . وهذا يؤدى الى نوع من التضارب والجهد المستنزف والمال والوقت الضائع بدون مبرر . لا لشئ سوى عدم التنسيق والترابط بين مختلف هذه الأجهزة . وقد سبق أن ضربنا المثل الحى على ذلك بحفر الطريق العام لوضع المواسير المطلوبة فى الوقت الذى لم تمض بعد أيام على قيام ادارة رصف الطرق باعادة تجديد رصف هذا الطريق، الأمر الذى يؤدى الى تأخر الوصول للأغراض المنشودة من وراء ذلك وتعطيل المصالح العامة .

٣ ـ أن التنسيق هو الاداة الفعالة بكافة صوره للتغلب على كل تلك العوامل ،ولتحويل النشاط الادارى الى وجهة واحدة لايحيد عنها ، ولتركيزه فى تحقيق أهداف مرسومة . ومن ثم فان التنسيق هو العمل الأساسى للرئيس الادارى المسئول فى كافة المستويات الادارية .

ولذلك فان الوضع فى مصر يقتضى ـ فى نظرنا ـ تحقيق الأمور الآتية :

أ : نشر الوعى بين الموظفين رؤساء ومرؤوسين بأهمية التنسيق وهذا يتطلب أمرين :

١ ـ الايمان بالتنسيق وضرورته كصورة نموذجية لتنظيم الحياة فى مرافقنا العامة .

(١) انظر: دكتور / عبد الكريم درويش ، ودكتورة/ ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٢

٢ ـ تشكيل السلوك أو تغييره بما يتفق وهذا الايمان فى نواحى حياتنا المختلفة كرؤساء ومرؤوسين .

ب : اعادة التنسيق مرة أخرى بين أعمال الوزارات من ناحية وبين الادارات والأقسام من ناحية أخرى ،بالشكل الذى يؤدى الى عدم تضارب انشطتها وبالتالى تحقيق الأغراض المرسومة بسهولة ويسر .

جـ : محاسبة الرؤساء المخالفين للقواعد المنظمة للتنسيق بين الوحدات المختلفة لانه ـ كما سبق البيان ـ يترتب على هذه المخالفات ضياع الوقت والمال والجهد ومصالح المواطنين بدون مبرر . ولهذا نقول أن السلطات الرئاسية هى صاحبة الدور الأساسى والفعال فى هذا الصدد من أجل تحقيق حياة أفضل للمجتمع الذى نعيش فيه .

## الفصل الرابع
## وظيفة السلطة الرئاسية في الاشراف

" فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فاذا عزمت فتوكل على الله ...." .

" قرآن كريم " .

### أهمية الإشراف ومفهومه

إذا كان التخطيط والتنظيم والتنسيق من الأمور اللازمة لحسن تكوين وقيام الأجهزة الادارية بعملها ، فان الاشراف الادارى هو روح الادارة العامة فحياة المنظمات والمرافق العامة وكفايتها لاتنبعث من الهيكل التنظيمي الذى تقوم عليه بل تتوقف أولا وقبل كل شئ على حسن قيام السلطات الرئاسية بالاشراف عليها (١).

ولقد عرفت لجنة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية المشرف بأنه " موظف فوضت اليه سلطة توجيه عمل الآخرين وهو مسئول عن نتائج عملهم "(٢).

أما عن مفهوم الاشراف فقد تباينت وجهات النظر فى تحديده (٣) .

---

(١) انظر :

دكتور/حمدى عبد الهادى ـ نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ـ ص ٦٢٨ .

دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤٥ .

(٢) United States Civil Service Commission: Personn Methods series, No. 4, "Training the supervisor", Washington, 1956, p.1.

وانظر غيلفر ـ الاشراف على العاملين ـ طبعة ١٩٥٩ ـ ص ٦ ، حيث يقول " ان المشرفين هم كل الأشخاص الذين يباشرون الرقابة الرسمية على الآخرين بغض النظر عن مستوى مراكزهم أو اختلافه فى السلم الرئاسى " .

(٣) انظر تعريف كل من :ـ

جون جراسيولى فى التنظيم والأساليب ـ محاضرة ١١ من المحاضرات التى ألقيت فى الدورة التدريبية التى عقدتها ندوة الادارة العامة بالجامعة الأمريكية فى بيروت ١٩٥١ ، حيث يقول " ان الاشراف الادارى يعنى ملاحظة جهود الآخرين وتوجيههم " .

ويمكننا تعريفه بصفة عامة* بأنه " التوجيه المقترن بالسلطة لعمل الآخرين (١)، لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمات والمرافق العامة فى الدولة " .

وتعد وظيفة الاشراف من الوظائف البارزة فى عمل الرؤساء الاداريين بالنسبة للمرؤوسين اذ تسهم فى ارشادهم الى ماهو مطلوب منهم من واجبات وأعمال ورفع روحهم المعنوية ، عن طريق امدادهم بالدوافع والحوافز التى تبعث النشاط الاختيارى فيهم ، فالرئيس الادارى الناجح لايمكن أن يقتصر عمله على مجرد اصدار الأوامر بل أن نجاحه يتوقف على غرس الحماس فى نفوس مرؤوسيه وهو ما ينقص كثير من الرؤساء فى الواقع العملى .

واذا كانت مهمة الاشراف والتوجيه وظيفة مشتركة لكل الرؤساء فى جميع مستوياتهم (٢) ، فان الاهتمام بها يظهر بشكل واضح فى مستوى الرؤساء الاداريين المباشرين لاتصالهم القريب بالمرؤوسين وتلاحمهم معهم فى العمل .

وفى الواقع انه اذا كان الاشراف الادارى لازما فى جميع المرافق التى تؤدى عملا جماعيا مشتركا ، فانه ألزم مايكون فى المنظمات الكبيرة وهى الطابع الغالب للوزارات والمصالح فى الدولة الحديثة ، ولهذا اهتمت الدراسات العلمية بواجبات السلطة الرئاسية فى الاشراف لاتمام الأعمال المنوطة بها ، ولتحقيق الأهداف المحددة لها سلفا ، وهنا نود أن نؤكد أن الاشراف الجيد من جانب الرؤساء الاداريين يتوقف الى حد بعيد على كيفية اختيار الرؤساء وسلامة هذا الاختيار بالاضافة الى توفير الاعداد

---

* Halsey, George D., Handbook of Personnel Management, New York, 1953, p. 185 and supervising people (New York,1956)

حيث يعرف الاشراف : بواسطة سرد مختلف وظائفه وعرض مظاهر علاقة الرئيس الادارى بالمرؤوسين من وقت اختيارهم والتعامل معه الى عقابهم ومكافآتهم حتى يتسنى للمرؤوسين أداء أعمالهم بمهارة وعناية على أكمل وجه .

(١) Dr. Henry Reining: The art of supervision published by F. Marx (Ed). in "Elements of public administration, "New York, 1959, p. 421.

(٢) انظر: دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤٧ .

والتدريب اللازم للنهوض بمسئولياتهم على خير وجه .

وأيا كان النظام الدستورى الذى تسير عليه الدولة ، فان الـــوزراء ونوابهم ومعاونيهم هم الذين يقومون بالعمل التنفيذى والادارى تحــت اشراف وتوجيه السلطات العليا وطبقا للنظام الدستورى المقرر . فالوزراء(١) هم الذين يشرفون على الفروع الادارية الهامة والتى تفرغ عادة فى صــورة وزارات متميزة أو ادارات مستقلة ( مؤسسات أو هيئات عامة ) على النحو الذى أوضحناه عند تعرضنا لدراسة موضوع التنظيم ودور السلطة الرئاسية فيه .

وبناء على ماتقدم سوف نعرض لوظيفة السلطة الرئاسية فى الاشــراف بتحليل ما تنطوى عليه واجباتها فى هذا الشأن ومايتطلبه أداؤها مــن أساليب مناسبة لاداء هذه الواجبات .

ونقسم الحديث فى دور السلطة الرئاسية فى الاشراف الى مبحثين :-

المبحث الأول : واجبات السلطة الرئاسية فى الاشراف .

المبحث الثانى : أساليب السلطة الرئاسية فى الاشراف .

---

(١) ولهذا نصت المادة ١٥٧ من الدستور المصرى الحالى صراحة على أن " الوزير هــو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامــة للدولة ، ويقوم بتنفيذها .

## المبحث الأول
## واجبات السلطة الرئاسية فى الإشراف

إن أساس تنظيم السلطات الرئاسية ووجودها ومسئولياتها هى الاستخدام الأمثل للقوى المادية والبشرية ـ المرؤسين ـ لتحقيق أهداف المرافق والمنظمات العامة لاشباع الرغبات والحاجات لافراد المجتمع •

ويتفرع عن هذا قاعدتان :

١ ـ قاعدة الكفاية : ـ وهى تتعلق بالاقتصاد فى العناصر المستخدمة فى العمل الادارى •

٢ ـ قاعدة الفاعلية : وهى تتعلق بالصلاحية المثلى للعناصر المستخدمة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة •

ومن ثم لا أحد فى المرافق العامة يلعب دور هاما وأساسا أعظم من الدور الذى يلعبه الرئيس الادارى • بالنسبة لكيفية إشرافه على القوى البشرية من المرؤسين الذين يعمل معهم • ومن أجل خلق الرغبة الجماعية فى العمل والتأثير عليهم وغرس الحماس فى نفوسهم،وتوليد الولاء فيهم وللجهاز الذى يعملون به،وذلك لتحقيق الأهداف المنشودة بالفاعلية المطلوبة •

ودور الرئيس الادارى فى الاشراف يقتضى منه العمل على خلق وانماء الشعور بالواجب والمسئولية لدى المرؤسين • وعليه مواجهة اعتبارات العنصر البشرى فهو يشرف على بشر قبل أن يشرف على عمل •

ولهذا فان الأمر يقتضى مراعاة كل الظروف الاجتماعية المحيطة بالمرؤسين داخل العمل وخارجه وآثار ذلك على قدراتهم فى العمل •

وبناء على ذلك يمكن القول أن واجبات الرئيس الادارى يحددها العنصر

البشرى الذى يوجهه ، وعنصر العمل الذى يمارسه ، وسنتحدث عن هذين العنصرين من حيث الواجبات المتعلقة بها فى الاشراف ، وسوف نركز بصفة خاصة على المشاكل العملية التى تواجه الرئيس الادارى واقتراح الحلول المناسبة لها (١) .

## أولا : الواجبات المتعلقة بالعنصر البشرى (٢)

ان وظيفة الرئيس الادارى تتمثل فى ملاحظة جهود المرؤوسين وتوجيهها بالشكل الذى يؤدى لتحقيق أهداف المنظمة بفاعلية ، وتدق مهمة الرئيس الادارى مع ارتفاع المستوى الحضارى للمجموعة التى يرأسها ، ولاشك أن العنصر الانسانى هو العنصر الاساسى فى تحقيق الانتاج وعلى الرئيس الادارى مواجهة المشاكل التى يثيرها له العنصر البشرى ومعالجتها ،وهذا يقتضى منه القيام بالآتى :

١ ــ معرفة الطبيعة البشرية : (٣)

لاشك أن العلاقة بين الرئيس الادارى ــ فى أى موقع من مواقع الانتاج ــ وبين كل من رؤسائه وزملائه ومرؤسيه هامة جدا ، فهى تحدد الى أى مدى نجاحه كقائد .

فالرئيس الادارى يجب أن تكون نظرته الى الوظيفة نظرة رأسية

---

(١) Jones, I, Mayon, The function and methods of supervisor (Brussels, 1953).

ترجمة دكتور/حمدى عبد الهادى بعنوان " وظيفة المشرف وأساليبه " نشر بمجلة العلوم الادارية ــ عدد ٢ ديسمبر ١٩٦١ م ــ ص ٢٤٥ .

(٢) أنظر أوين ــ جونز ــ المرجع السابق ــ ص ٢٤٥ .

(٣) أنظر :

أوين ــ جونز ــ المرجع السابق ــ ص ٢٦٢ .

دكتور/حمدى عبد الهادى ــ المرجع السابق ــ ص ٦٢٤ .

دكتور/كمال أبو الخير ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٣ .

وأفقية معا ، فهو يتلقى الأوامر من رؤسائه ويصدرها في نفس الوقت الى مرؤوسيه — فهو رئيس ومرؤوس في نفس الوقت وهو يلعب في الادارة ثلاثة أدوار مختلفة — ويجب عليه أن يؤدي هذه الأدوار باخلاص ، فعليه أولا أن يكون معاونا صالحا لرئيسه ثم رئيسا عادلا لمرؤوسيه وأخيرا فانه يجب أن يكون على علاقة وفهم متبادل بينه وبين من هم في مستواه الوظيفي ، وهذا يعني أن الرئيس الاداري في أي موقع وفي أي مستوى وظيفي يجب أن يتفهم جيدا طبيعة العاملين في المنظمة — المستوى الأعلى منه ، والذين هم تحت رئاسته والذين هم في مستواه ، وذلك لتحقيق التكيف والانسجام والتعاون بغرض تحقيق الأهداف المحددة للمرفق .

فيجب اذن على الرئيس الاداري أن يكون ملما بالطبائع البشرية للمرؤوسين وهذا يقتضي أن يكون نطاق الاشراف معقولا يسمح له بتحقيق ذلك ، وبالتالي يكون تعامله معهم بالشكل المناسب لكل منهم على هذا الأساس ، فاذا ازداد توثقا بالانسان أزدادت معرفته به ، ولاشك أن الطبيعة البشرية تتأثر بعامل الوراثة والبيئة . ولاشك أيضا أن الملم الرئيس الاداري بهذه المعرفة يستطيع تفسير سلوك ومشاكل المرؤوسين ، عند وقوع حالات عدم الرضاء مثلا أو التأخير في الأعمال أو الغياب أو الغضب . ولذلك يجب على الرئيس الاداري عدم التسرع في الحكم على تصرفات بعض المرؤوسين له على أساس الأسباب الظاهرة فقط بل يجب عليه أن يقدر طاقة وظروف كل مرؤوس ومساندته في مشكلته قبل اصدار الحكم على تصرفاته [١] حتى يضمن الرضا عن العمل وتجنب هذه المعوقات والمشاكل .

---

(١) انظر :
فيفنر — المرجع السابق — ص ٣ — ٢١ .
أوين جونز — المرجع السابق — ص ٢٦٢ .

٢- التعايش مع مفاهيم المرؤوسين

يجب على الرئيس الادارى أن يتعامل ويتعايش مع مشاكل ومفاهيم الجماعة الانسانية التى تعمل معه ،ومن ثم فان قيادته ترتبط بكيفية تركيب هذه الجماعة وبفهمها وأسلوب هذا الفهم ،وأيضا فانه يجب عليه أن يربط نفسه بما تعتقد هذه الجماعه أنه مهم ،أى أن يتفاعل مع الجماعة وأن يحيى فى تفكيرهم .

٣- دعم روح الصداقة فى العمل(١)

يجب على الرئيس الادارى أن يظهر روح الصداقة فى العمل ، وأن يكون متحفظا فى علاقاته الاجتماعية فى نفس الوقت ومتوازنا فيها ، سواء داخل التنظيم أو خارجه،فيما يتعلق بالعلاقات المتصله بتنظيمه كى يضمن سلامة علاقات الرئاسة ويؤمن ممارستها بسلامة ، أن بعض الرؤساء دون وعى منهم يتنازلون عن مكانتهم بقدر قليل ويبدو البعض الآخر ضجرين منزعجين أو مشغولى البال ، عندما يوضح لهم مرؤوسوهم مشكلاتهم ومتاعبهم ، وهناك مواقف فيها تعاظم أو وضاعة ،وهناك أمثلة لعدم الصبر ،وأكثر من ذلك ، فقد نسمع نقدا عنيفا لبعض المديرين فيقال عنهم "ان لهم وجوه المقامرين " بسبب أن وجوههم لاتكشف الا عن أقل التغييرات النفسية . وفى أغلب الأحوال لايدرك الرئيس أن الحالة التى يبدو فيها تتحدث بصوت أعلى من الصوت الذى يتحدث به ، وأعلى مما يقوله بلسانه ومع هذا فان هيئته اما أن تعاون الناس على الاتصال به واما أنها تدفعهم بعيدا عنه.

ان المرؤوسين يستقبحون من الرؤساء والمشرفين " التلصص والتجسس" وعدم الأناة " وقصر النفس " ، وينسى الرؤساء أن سلوكهم فى الاعراف قد يكون سلبيا ،ومن التعليقات العادية المتواترة على الألسن عن حال ووجهة نظر المشرفين : "أنه يهز مشاعرى عندما يقترب منى "، "يبدو أنه لايحس

(١) انظر : أوين جونز. المرجع السابق ـ ص ٢٦٤ .

بوجودى " ، "أنه يحافظ دائما على طلعته المليئة بالكآبة والكـــدر" .
وهذه التعليقات أكثر اثارة للأسف لأنها غير ضرورية اطلاقا لو سيطـــر
الرئيس على احتياجات ومطالب لزوميات عمله ، ونرى أنه يجب أن يتوافر لكل
رئيس على تباين درجته من سلم القيادة الصديق المخلص الذى يخبره دون
تهيب أو وجل بواقع وتأثير سلوكه ، ويصارحه بحقيقة أسلوب ومنوال اتصالاته
الشخصية وتعبيرات وجه وباقى ألفاظه وما يتلوه به من حيل وخداع وتلاعب .
ثم مايسببه هذا كله وما اليه من أثر فى المرؤوسين .

فليحاول الرئيس بين حين وآخر أن يحظى بمراجعة ودية لسلوكـــه
الشخصى ، وهو من الصعب أن يوفق الى خدمة أعظم من هذا تؤدى له ،
وخاصة لأن النزعة أو الاستعداد الشخصى انما يتجه للاتجاه المضـــاد ،
فينزع الرئيس دائما للحصول على الاعجاب ، وينزع الى تجاهل الحاجة الى
نقد النفس .

ومن ثم فان التوصية التى ننادى بها أن يكون الرئيس مستقيما فـــى
معاملاته الشخصية ، فالقائد ليس بجاسوس و يجب أن يتجنب فى شجاعـــة
الحالات العقلية أو السلوكية التى تجعل مرؤوسيه يظنون مثل هذا الظـــن
فى قيادته .

ويوجد توازن مطلوب يجب أن نلاحظه ، توازن بين الصداقة والود أو
بين الاخلاص وصفاء النية وبين عدم الكلفة غير اللائقة التى توضع فى غـــير
مكانها الصحيح [١] . ولا يمكن أن يضع الرئيس ــ بلا شك ــ فوق ركيزة كما
توضع التماثيل ، الا أن فاعليتهم أو نفوذهم يتطلب بعض المفاضلة فـــى
خاصية العلاقات الشخصية عما يوجد بين التابعين من الناس يستهجنون مـــن

(١) من أجل هذا ولعدة نقاط أخرى فى هذا الفصل يحسن بالقارئ أن يرجع الى :
أوردواى تيد ــ فن القيادة والتوجيه فى ادارة الأعمال العامة ــ المرجع السابق ــ صفحة ١٥١ : ١٥٣ .

## المبحث الثاني
## أساليب السلطة الرئاسية في الاشراف

بعد أن قمنا بتحليل الواجبات الاشرافية للرئيس الادارى ، يتعين علينا الكلام الآن عن الأساليب التى يتبعها مع المرؤوسين – من وجهة نظر علم الادارة العامة – لأداء واجباتهم داخل المرفق الذى يعملون فيه .

ونظرا لتشعب السلطة التى يتمتع بها الرئيس الادارى وتنوع أدوارها ، فتارة نرى الرئيس الادارى هو المنظم لجهود المرؤوسين ، وتارة أخرى يكون القائد الموجه لها ، لذلك فان دور الرئيس الادارى فى هذا الصدد فى رأينا ينقسم الى قسمين ، يتعلق أحدهما بدور الرئيس الادارى فى التنظيم ، وثانيهما بأسلوبه فى التعامل مع المرؤوسين .

### أولا : دور الرئيس الإدارى فى التنظيم

باعتبار الرئيس هو المنظم الذى يقوم بوضع خطة العمل وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها ، وهو الذى يقوم باجراء مايلزم من تفويض فى سلطاته وتحسين كفاية الأداء .

فان هذا الدور سبق أن تعرضنا له من قبل عند الكلام عن دور الرئيس الادارى فى العملية الادارية ومراحلها المختلفة – باستثناء دوره فى الرقابة التى سنتناولها بالدراسة فى الفصل القادم – ولكننا نود أن نضيف هنا أن الرئيس الادارى الفعال هو الذى يعتمد فى رقابته ومتابعته لاعمال مرؤوسيه على الاشراف العام عليهم (١) فلقد أكدت الدراسات الحديثة أن هذا الأسلوب هو أفضل الأساليب الحديثة لحث العاملين على التعاون مع رؤسائهم ومضاعفة جهودهم وهذا يجعل مهمة الرئيس مرتبطة بالسياسة

---

(١) انظر : دكتور/عاطف عبيد – ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية – ١٩٧٠ – ص ٤٨٠ .

العامة دون التدخل في التنفيذ الا بقدر ، وعندما يحتاج المرؤوس الى مساعدة أو اذا شعر الرئيس أن ثمة أخطاء ترتكب من المرؤوس ويحتاج في هذا الى توجيه أو مناقشة في اقتراحاته .

هذا كله عكس الاشراف المباشر الدقيق، الذي يعني أن يقوم الرئيس باصدار تعليمات مفصلة لكل فرد، ومتابعة خطواته ولايترك للافراد حرية الحركة أو التصرف مع مراقبة تنفيذ كل خطوة .

أما الاشراف العام فيعني الاهتمام بالتخطيط والتنسيق مع الوحدات والأقسام التابعة للمرفق، والتركيز على المشكلات الطويلة المدى دون المسائل البسيطة ، أي أن الاهتمام ينصب أساسا على السياسة العامة للمرفق مع ترك الأنشطة التنفيذية وأعمال الأفراد والخدمات البسيطة للرؤساء الذين يشغلون مستوى الاشراف الأدنى المباشر ، وذلك عن طريق تفويض السلطات وتحديد الأعمال المطلوبة من كل مرؤوس ثم الحكم على عمل كل منهم ، على أساس النتائج التي حققها ، مع تدريب كل من تنقصه الخبرة والدراية في هذا الخصوص ملاحظة أن قيام الرئيس الاداري – وبصفة خاصة الذي يشغل المراكز الرئاسية العليا – بالاشراف المباشر يؤدي الى شعور العاملين المرؤوسين بضعف ثقة الرئيس في مقدرتهم بدليل قيامه بالعمل بجانبهم ، هذا الى جانب وجود الاعتقاد بين بعض المرؤوسين بان المشرف بهذا الأسلوب يريد وضع معايير سيئة للعمل مما يؤدي الى ظهور شعور بالعداء نحوه والارتياب في العمل .

## ثانيا : أسلوب الرئيس الإداري في التعامل مع المرؤوسين باعتباره موجها لهم

ان دراسة تاريخ الرؤساء الاداريون الناجحون – كما يلاحظ الاستاذ هوايت بحق – تؤدي الى الكشف عن اختلافهم في الطرق التي يلجأون اليها في تصريف الشئون الادارية ، مما يؤكد أن الرئاسة الادارية هي فن يتأثر

٥-احترام الأصول والقواعد المنظمة للعمل.(١)

التى بمقتضاها لابد من توفر الطاعة للرئيس والقيام بالعمل الموكل الى الشخص على الوجه الأكمل ، وبذل أقصى جهد من الطاقة فيه . والاحترام واجب من المرؤوس لرئيسه . وعلى هذا الأساس فان النظام يستلزم أن يكون الرؤساء فى مختلف مستوياتهم من بين الصالحين للرئاسة ، وأن تكون أصول النظام واضحة عادلة وألا توقع عقوبات على المخالفين لمبدأ النظام الا بعدالة ووفقا للقانون .

فلكى تتم الأعمال على النحو المطلوب يجب أن يسود المرفق أو المنظمة النظام، وأساس النظام الطاعة والالتزام فى تصرفات الأفراد سواء أكانوا رؤساء أو مرؤوسين . فبدون النظام لايمكن أن تزدهر أية منشأة أو يطرد نموها .

ولاشك أن النظام الحقيقى المثالى هو مايأتى من المرؤوس تلقائيا ، ونحن نعتقد أن هذا لايتحقق الا فى مجموعة متفاهمة سعيدة يعرف أفرادها عملهم وكيفية ادائه وأهدافه وتنظر الى رئيسها الادارى على أنه فرد منها وقدوة لها ليس غريباً عليها .

٦- التدريب والتعليم .

فالناس يعيشون بعضهم لبعض فاما أن تعلمهم أو تعانى منهم ، وعلى هذا الأساس يعد التدريب من أهم واجبات الرئيس الادارى بالنسبة للمرؤوسين ، وبحكم اتصاله بهم فهو أدرى بتحديد احتياجات هذا التدريب وبصفة خاصة مقومات التدريب الخاصة بحديثى الالتحاق بالعمل والمرقين

---

(١) انظر:

أوين جونز ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦٣ .

دكتور/حمدى عبد الهادى ـ المرجع السابق ـ ص ٦٣٦ .

دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٣ .

والمنقولين الى الوحدة التى يرأسها (١) ويلاحظ أنه من الواجب عـــدم الاقتصار فى تدريب المرؤوس على العمل المكلف به وحده بل يجب أن يـدرب على الالمام بأعمال زملائه استعدادا لمواجهة الظروف الطارئة فى العمـــل ولقد ثبت فى التطبيق الادارى أن هناك علاقة طردية وثيقة بين الانتـــاج والتدريب ولاشك أن أهمية التدريب تظهر فى تصحيح الأخطاء وتقويم نقـــط الضعف التى تظهر من وقت لآخر أثناء العمل .

٧- ديمقراطية الادارة (٢)

ان اسلوب ممارسة السلطة المطلوب من الرئيس الادارى فى المنظمة هــو الأسلوب الديمقراطى الذى يكفل التعاون والمشاركة والشورى والاقناع والاقتناع . فيؤدى الى أن يعمل الجميع عن رضى وسعادة لأن الكل قد أبدى رأيه فى المشاكل المعروضة التى تهم الجميع رؤساء ومرؤوسين . ولنا عودة أكثر تفصيلا فى هذا الموضوع عند الحديث عن مظاهر ديمقراطية الادارة وفاعليتها فـــى العمل والانتاج .

٨- تلطيف وتهدئة الشائعات (٣)

انتشار الشائعات فى أى مجتمع دليل على عدم كفاية المعلومات ووسائــل الاتصال اللازمة بين مختلف المستويات . كما أنها دليل على أن المرؤوســين انما يتكلمون عن الرؤساء لأنه لم يتح لهم الفرصة أن يتحدثوا اليهم بالوضـوح والصراحة المطلوبة فى العلاقات الانسانية فى الادارة .

---

(١) Dr. William R. Can Dersal: "The successful supervision in government and business., "New York, 1962", p. 83.

وأنظر الوثيقة ٨ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الخاصة ـ بلجنة " فولتون "لاصلاح الخدمة المدنية فى بريطانيا عام ١٩٦٨ ـ حيث تعرضت لطرق معاملة الموظفين الجدد . وانظر : أرون جونز ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦٣ .

(٢) انظر : الفصل الخاص بوظيفة السلطة الرئاسية فى الحوافز المعنوية ـ ص من الرسالة . وأيضا : دكتور/كمال أبو الخير ـ المرجع السابق ـ ص ٤٦٧ ـ ٤٧٠ .

(٣) انظر : أوردواى تيد ـ المرجع السابق ـ ص ١٥١ وما بعدها .

ان الشائعات والأقوال الخبيثة الزائفة كثيرا ماتؤثر فى علاقة الموظفين بعضهم البعض ، سواء أكانت هذه الشائعات تركز على الرئيس أو على أحد الموظفين أو على كيان المنظمة ، فهذه الأقوال مثيرة وتلهى الأفراد عن الهدف الرئيسى الذين يسعون لتحقيقه .

ونحن نرى أن الشائعات انما تنشأ عن جهل المرؤوسين وعدم معرفتهم ووعيهم بالسياسات وأوجه النشاط غير المفهومة من جانب السلطات الرئاسية . على أنه اذا كان لامفر من الشائعات فان اهتمامنا بالمرؤوسين وبأعمالهم سابق لهم ، ولكن عندما يتحول هذا الاهتمام الى طابع عدائى مؤذ فانه يضر بروح الجماعة ويجب مواجهته ومهاجمته ، ويجب أن يجعل الرئيس الادارى البحث عن مطلق هذه الشائعات مسألة ضرورية تعنيه وتهمه شخصيا كما يجب أن يعاون هذا الشخص على تفهم خطأ السبيل الذى يمكن أن يسلكه وخطورة الوسيلة التى يستخدمها .

٩- المكافأة والعقاب: (١)

وعامل آخر له أهمية عظمى يتمثل فى تأكد الرئيس من أنه قد قدر قيمة الانجاز الجيد للعمل ، والناس دون شك يحتملون كل جهد ، ويقومون بعمل أفضل عندما يمتدحون على فواصل زمنية معقولة ، بأكثر مما يفعلون لو وجه اليهم النقد باستمرار ، والانسان يتوق الى أن يستحق باستمرار تقدير الرئيس له وعنايته ، ومن الواضح أن المديح يبرز حقيقة أن الفرد متفق مع الغير ، ومن ثم ينتج سيلا مستمرا من النشاط فى سعادة ، ومن الواضح أن كيان وموقف الجماعة كلها ليستحثا وليسرا نتيجة لشعورها (الجماعة) بأن جهودها موضع التقدير والاعتبار ، وأن لكل منهم مكانته الصحيحة فى الجماعة ، ونقطة الضعف بالنسبة للكثيرين من الرؤساء هى تقاعسهم وترددهم عن أن يقدروا فى

(١) انظر :
أوين - جونز - المرجع السابق - ص ٢٦٤ .
دكتور/حمدى عبد الهادى - المرجع السابق - ص ١٣٧ .

وضوح عمل من يعملون معهم ، ويبدو أن الكثيرين من الاداريين لايستطيعون أصلا ـ لطبيعتهم وخلقهم ـ أن يقولوا بأن عملا ما قد تم على أكمل وجه ، فهم يخشون أن تكون نتيجة المديح التراخي في الجهد على حين أن النتيجة العادية في الحقيقة هي العكس تماما .

ومن الضروري أن يضع الرئيس الاجراء الذي يمكنه من معرفة متى يستأهل الأمر اظهار الاستحسان وابداء الاستصواب . ومعنى هذا أن تكون هناك معدلات لانجاز العمل مع سجلات لما يقوم به الفرد ولما تحققه الجماعة . وذلك لجعل هذا الفرد يعرف أن العمل الجيد يقدر ويكافأ كذلك يجب أن يعرف الرئيس بان الأفراد ينتفعون من ابداء الاستصواب . على أن عددا قليلا من الناس ممن يعجبون بذواتهم يفسرون عليه استدعائهم وحدهم لامتداحهم على أنها تفضيل خاص شخصي لهم من جانب الرئيس مما يسمح لهم بمزايا خاصة . ومن ثم فانهم ـ في ايجاز ـ يسيرون بهامات مرفوعة ويحتمل أن يهمسوا لزملائهم بما يشعر أنهم على صلة بالرئيس مما يفسره الآخرون على أنه تمييز ومحاباة . فاذا ماكان هذا هو رد الفعل للاستحسان فانه لم يعد من محل للقصد العادي الأصلي من اسداء المديح . ألا وهو الارشاد والتوجيه .

وبينما يجب في الغالبية أن يجرى التعنيف والزجر في حديث خاص ، فان المديح أو الاطراء يمكن عادة أن يكون له أثر طيب لو أجرى علانية أو أن يجرى في ظروف ومناسبات يمكن معها أن تعرف الجماعة بتقدير من يستأهل التقدير .

يجب على الرئيس ـ اذن ـ أن يقيّم المرؤوسين ، والعمل على اشعار المجد بالتقدير الأدبي أو المادي والمقصر بالنقد والمؤاخذة عند تحقيق المسئولية ، ويلاحظ أنه اذا أغفل الرئيس وسواء أكان ذلك عمدا أو سهوا ـ تقدير المجد أو مؤاخذة المقصر فان ذلك من شأنه أن يؤدي الى اضعاف

الروح المعنوية ويؤثر هذا بالتالى فى الطاقة الانتاجية ، وسوف نعود لمناقشة هذه الاعتبارات عند الكلام عن دور الرئيس الادارى فى الحوافز الايجابية والسلبية .

## ثانيا : عنصر العمل

هذا العنصر يتطلب من الرئيس الادارى باعتباره مشرفا على الوحدة التى يرأسها الواجبات الآتية : ـ (١)

١ ـ الالمام بالعمل والتحمس له (٢)

وهذا العنصر يعنى أن يلم الرئيس الادارى بنوع العمل الذى يشرف عليه ـ وعلى القائمين به ـ من المرءوسين ، وتفهم عملهم حتى يتمكن من ملاحظة ماقد يشوب عملهم من أخطاء أو قصور ، ويوفر لهم التوجيه السليم الذى يكفل لهم حسن الأداء ، ولاشك أن الالمام بالعمل يولد ثقة المرء بقدرته وابتهاجه بالعمل ونجاحه فيه ، وسوف يؤدى ذلك أيضا الى الحماسة الحقيقية للرئيس الادارى وبالتالى يحاكيه مرءوسيه الماما وحماسا واقتناعا بالعمل وفاعليته .

٢ ـ تخطيط العمل (٣)

بحيث يكون وليد فكر المرءوسين والرؤساء معا ، وبحيث يتحقق رضا جميع العاملين بالمنظمة ، وذلك على النحو الذى سبق شرحه بالتفصيل من قبل .

---

(١) انظر :
دكتور/حمدى أمين عبد الهادى ـ نظرية الكفاية ـ ص ٦٣١ .
أوين جونز ـ وظيفة المشرف وأساليبه ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٩ .

(٢) انظر : دكتور عبد الغفور يونس ـ تنظيم وادارة الاعمال ـ ١٩٦٥ م ـ ص ١٦١ .

(٣) إنظر : التخطيط ـ ص         من الرسالة .
اوين جونز ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٩ .

٣ ـ تقسيم العمل [١]

فالتخطيط السليم للعمل ينبغي أن يستند الى تحليل دقيق لكل الوظائف في الوحدة الادارية ، ثم يأتي تقسيم العمل على هذه الوظائف بحيث تشمل عمليات مرتبطة يسهل تجميعها لتشكل في النهاية عملا متكاملا ، ولاشك أن العمل يكون منظما تنظيما جيدا اذا كان العامل يحصل على "بطاقة " عمل للواجب الذي سيقوم به في يومه ، فهو تبعا لهذا يعرف مقدما ماذا هو متوقع منه في ذلك اليوم ، ويعظم شعوره باحترام تجاه عمله هذا ، ويدرك أنه يستطيع أن يقوم بعمله دون تدخل .

٤ ـ اسلوب العمل [٢]

ونعني بأسلوب العمل طريقة أدائه ، ويلاحظ أن الرئيس الاداري لا يستطيع تحديد أسلوب العمل المبسط الا اذا توافرت لديه ثقته بنفسه ، والاحاطة التامة بالعمل وطرق أدائه حتى يختار من بينها الأسلوب الذي يحقق أقصى انتاج واحسنه وبأقل تضحية في المال والجهد ، ولاشك أن ادخال التحسينات على العمل في ضوء مايسفر عنه التطبيق ، وتشجيع المرؤوسين على اقتراح مايرونه من تحسينات فيه تحقيق لديمقراطية الادارة أيضا .

٥ ـ يجب على الرئيس أن يمارس الرئاسة بطريقة فعلية وباستمرار فيأخذ المبادأة والمبادرة في حل المشاكل الجديدة التي تتعثر فيها جماعته .

---

(١) يقول سقراط في هذا الصدد "ان الشخص الذي يعرف جيدا مايريد .. ويستطيع أن يعمل على تحقيقه .. يمكن أن يكون رئيسا جيدا .. انها ليست الوظيفة التي نعني ... انما قدرته على وضع الأشخاص اللائقين في الأماكن المناسبة .. قدرته في أن يعاقب المسيء .. ويكافيء الممتازين " .

Ploto and Xenophon. Socratic Discourses, Book III, cop.4.N.
Y.E.P. Dutton and Co., Inc. 1910

(٢) انظر : أوردواي تيد ـ فن القيادة ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٢

فهو قبل كل شئ قائدها ومصدر الالهام لها ، والذى عنده يجب أن تنتهى المشاكل وتفض المنازعات ، متحملا المسئولية لكل مناسبة ولكل ما سبق قولا وعملا ، ممارسة وتطبيقا ، وهذا بدون شك من الأسباب الرئيسية التى تؤدى لنجاح الرؤساء فى تحقيق رسالتهم فى العمل الادارى .

٦ ـ يجب على الرئيس أن يعطى الأوامر التى يمكن أن تطاع [١]

بمعنى أن الطاعة أمر وجوبى بالنسبة لما يصدر من قرارات ، هذا التوقع يجب أن يكون واضحا فى ذهنه قبل الاقدام على اصدار أوامره ، وهو الأمر الذى يجب على الرئيس تحسسه واستشعاره فى مرحلة مسبقة للاقدام على القرار ، فاذا استشعر أن هناك احتمالا ولو قليلا بعدم تنفيذ أوامره ، أو عدم الطاعة لها ، فيجب عليه أن يعدل عن هذا القرار ، وبالتالى فانه يجب على الرئيس أن ينظر للموقف بصورة اجمالية ، وأن تكون جميع الاعتبارات أمامه حتى لاتهتز قيادته ، ويفقد هيبته ، كل ذلك فى اطار من الاقناع والاقتناع وفى ضوء سلطة الثقة والبعد ما أمكن عن عنصر الجزاء ، وسوف نعود لهذا الموضوع بشكل تفصيلى عند دراسة واجب الطاعة .

٧ ـ تنسيق العمل : [٢] يجب على الرئيس الادارى ـ كل حسب مستواه ـ تنسيق العمل بين جهود أفراد المرؤسين لتحقيق التعاون بينهم وتحقيق الأهداف المرجوة من المنظمة ، وذلك فى أقل وقت وجهد وبأقل النفقات .

٨ ـ يجب على الرئيس فى سبيل تأمين النظام واستقراره فى التنظيم ، أن

---

(١) انظر : الفصل الخاص بواجب اطاعة المرؤس للسلطة الرئاسية ـ ص من الرسالة .
وقد اشرنا فيه للمراجع على وجه التفصيل .

(٢) انظر : التنسيق ـ ص من الرسالة ـ حيث عرضنا لدور السلطة الرئاسية بالتفصيل فى هذا الخصوص .
وانظر : دكتور/حمدى عبد الهادى ـ المرجع السابق ـ ص ٦٢٣ .
أوين جونز ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦١ .

يكون معتمدا على خلق وتهيئة الظروف التى تمكن أفراد التنظيم من التمسك بالنظام والعمل على انتظام الجماعة بنفسها، وذلك دون الالتجاء الى عامل العقاب أو الاعتماد عليه .

٩ ـ الاشراف المعقول على المرؤوسين لأن الاشراف الدقيق والمستمر قد يدخل روح العصبية والتذمر على المرؤوسين، كما أن عدم الاشراف قد يوحى بعدم الاكتراث، والأمر متروك للسلطة الرئاسية بحسب ظروف العمل واحواله .

١٠ ـ ضبط النفس : الرئيس الحصيف يجب أن يعرف نفسه جيدا ، وأن يضع لنفسه حدودا معينة هى بمثابة الاطار الحقيقى له ولمركزه الشخصى وبناء تركيبه النفسى، فذلك أول خطوة فى سبيل ضبط النفس فهو قبل كل شىء انسان .

القادة التعالى ومظاهر الجبروت ولكنهم قد يستقبحون أيضا بنفس الصورة أن يكون القادة مثلهم تماما ، والا تكون من كلفة بينهم ومن ثم فلا يكون لهم طابع القيادة والرئاسة .

كذلك يجب أن يوجد توازن بين " الصلابة والشفقة " ـ الرقة ـ فالناس يتوقعون الصلابة من الرؤساء ولكنهم يقدرون قيمة الشفقة ، والصلابة تتضمن الحزم والقرارات البانة القاطعة . والتمسك بالمعدلات وكل هذا ضرورى ، ولكن من الضرورى أيضا أن يوضع اعتبار لشخصيات المرؤوسين ، الأمر الذى تتضمنه الشفقة والرقة فالرئيس الجيد يتذكر دائما ألا يتعامل مع الناس ـ كمادة خام تستخدم فقط لتحقيق غاياته ورغباته فالقيادة تعنى الاهتمام أى تعرف الغايات التى يرغبها القائد والمرؤوسون ، فاذا ماعومل الناس باستمرار على أنهم أشخاص لهم كل الحق فى غاياتهم فلا مندوحة من أن تتطور حال من الشفقة والرقة بينهم وبين قائدهم .

ومن الصعب أن تكون فى حاجة للقول بأن سلوك الرئيس ليس أقل من خلقه ، فى ألا يكون عرضه للاتهام بأنه يحابى بعض الناس ، وليس هذا بالمشكلة التى يسهل معالجتها بحكمة كما يبدو لأول وهلة .

والمحاباة تعنى فى الواقع أفضلية تحكمية وتقدما ورقيا لأفراد معينين دون ما تقدير لاستحقاق وجداره ، أنها تعنى أن العلاقات التى تقوم على الجوار فى السكن أو التبعية لجنس واحد ، أو المبدأ السياسى أو الصلة الأسرية انما تحظى باعتبارات داخل الجماعة كان من الواجب أن تحل محلها معدلات ومستويات أخرى ، ففى هذه الحالة تكون المحاباة رديئة معيبة، بسبب أنها تحطم الروح المعنوية وتثير الأسئلة حول تكامل القائد وتوجد الشكوك والشبهات حول غيرته وحماسته على الغرض الذى يعمل لتحقيقه ، ومن المهم جدا للنجاح فى الرئاسة أن يشعر المرؤوسون انهم جميعا يعاملون بعدالة وأن يبدو الدليل التصورى على هذه العدالة فى الواقع العملى .

٤- عدالة توزيع العمل بين المرؤوسين :

لاشك أن الروح المعنوية للمرؤوسين ترتفع عندما يعرف كل منهم ماذا ينتظر منه من أعمال (١) ومن هنا وجب على الرئيس الادارى أن يبحث العدالة فى المرؤوسين لديه ، وذلك بالنسبة لتوزيع العمل فيما بينهم، فليس أشق على نفس الموظف المجد وليس أدعى الى تثبيط همته وضيقه بالعمل وتذمره من شعوره بأن رئيسه يثقله به أكثر من زملائه ، الأمر الذى قد يعرضه فى النهاية رغم اجتهاده الى المسئولية لما قد يقع فيه من تأخير أو خطأ ، مما يكون له أسوأ الوقع على حالته المعنوية وكذلك الحكم اذا منع العمل عن أحد المرؤوسين ، والمسئول عن ذلك عدم التزام الرئيس الادارى العدالة فى توزيع الأعمال بين المرؤوسين ، مما يشجع البعض على التمادى فى تكاسله واستهتاره لاتباعهم سبيل الوصولية والانتهازية ، مما يؤدى الى اضعاف الطاقة الانتاجية لمجموعه .

وبناء على ماتقدم لاننا ننادى فى هذا الصدد بعدم تمييز أى قسم بذاته أو ادارة بذاتها داخل المنظمة ككل بدعوى أن عملها أكثر أهمية وأن مستوى أدائه مرتفع ، لأن هذا اجراء باطل من أساسه لأنه من الواجب أن يشعر كل قسم وكل ادارة وكل وحدة ، وكل عامل أن عمله لايقل أهمية عن بقية الأقسام والادارات والأفراد مادام الجميع يعملون من أجل هدف واحد عملا متناسقا متكاملا على المستوى الفوقى داخل التنظيم الأساسى الذى يتبعونه .

---

(١) انظر: جون فيفنر ـ فرانك شيروود ـ التنظيم الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤٣ .
دكتور /محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤٢ .

بعوامل عدة ، فقد لاحظ الفقهاء أن كثيرا من القادة الاداريين قد حققوا نجاحا رغم اختلاف سبلهم فى العمل ، فمنهم من يلجأ الى دفع عجلة العمل بشدة وسرعة ، ومنهم من يديرها فى رفق وهوادة ، ومنهم من يفضل طريقة الأمر بينما يؤثر غيرهم الوقوف على رغبات ومقترحات المرءوسين ، ومن الرؤساء من ينجح عن طريق بث الخوف فى نفوس مرءوسيهم فى حين ينجح آخرون عن طريق الثقة وحسن التفاهم ، ومن القادة من يتسم بالعصبية وحدة الطبع ومنهم من يمتاز بالصبر والأناة وطول البال ومنهم من يتجنب المؤتمرات بينما يعمل آخرون على خلقها (١) ....الخ .

مما سبق يتضح اختلاف أسلوب الرؤساء الاداريين فى الاشراف على المرءوسين وكيفية تعاملهم معهم ويرجع هذا الاختلاف فى رأينا الى تباين بناء شخصيات هؤلاء الرؤساء .

ومن هنا كان حديث رواد الادارة العامة والفكر الادارى عن اساليب القيادة الادارية ،وقرروا فى هذا الشأن أن أسلوب القيادة ينحصر فيما يلى :

١ ــ أسلوب القيادة التسلطية أو الاستبدادية

وهذا الأسلوب يعتمد على السلطة التى يستمدها الرؤساء والقادة من القواعد القانونية،بدلا من اعتمادهم على وسائل التأثير والاستمالة ،ولذلك فهم غالبا ماينفردون بكل الوظائف الادارية ،ولايميلون الى تفويض غيرهم فى السلطة،وكثيرا مايعتمدون على أسلوب الرقابة الدقيقة لانعدام ثقتهم فى

---

(١) يصور هذه الحالة الاستاذ هوايت بقوله :
"Some are drivers, others easygoing ,some give orders, others invite suggestions, some avoid conferences, others cultivate them, some inspire fear, others confidence, some operate on high nervous tension, others on low. Any or all may get results."

انظر مؤلفه السابق ــ ص ١٨٦ .

المرؤوسين لهم (١) بالاضافة الى هذا يتسم أسلوب الرئيس الادارى فى معاملته للمرؤوسين بالعنف والتعالى بغية السيطرة عليهم ، وهذا مايتنافى مع الرضا الاختيارى للعاملين ، اذ يركز هذا الأسلوب اهتمامه على تحقيق أهداف المرفق دون الاهتمام بمصالح العاملين به .

وفى رأينا أن هذا الأسلوب لايصلح فى جملته لأن يكون قاعدة للحصول على نتائج من المرؤوسين ، فكل ماتعرفه عن الطبيعة البشرية يؤكد وجهة نظرنا فى هذا الصدد .

٢ ـ أسلوب القيادة الديمقراطية :

وهذا الاسلوب يعتمد على توطيد الصلة بالمرؤوسين ، واتباع الرئاسة الادارية لمبادئ العلاقات الانسانية ، لرفع الروح المعنوية للعاملين من خلال اشباع حاجاتهم الأساسية ، كالاعتراف بجهودهم وتشجيعهم ماليا ومعنويا وتقوية حاسة الانتماء للجماعة واشعارهم بالأمن والطمأنينة فى العمل .

فمثل هذه الأمور تدعو المرؤوسين الى التفانى مع الرؤساء فى تحقيق الأهداف المطلوبة ، كما يعتمد الأسلوب الديمقراطى على ركيزة أخرى تتمثل فى اشراك العاملين فى القرارات التى تهم المرفق الذى يعملون فيه ، وتفويضهم فى السلطة اللازمة لمباشرة مهام وظائفهم بالشكل الذى يحقق فاعلية الادارة (٢)

وبالاضافة الى ماتقدم تعتمد القيادة الديمقراطية على ركيزة ثالثة تتمثل فى الاشراف العام ، والعناية والاهتمام بالمرؤوسين بعكس الاشراف الدقيق المتركز حول العمل .

ولعل اتباع أى من هذين الأسلوبين من شأنه أن يؤدى الى الهبوط بالروح المعنوية ، والتأثير بالتالى على كفاءة الانتاج ولذلك فقد ظهر اتجاه

---

(١) L. Urwick: The elements of administration, op.cit., p.89.

دكتور/عبد الغفور يونس ـ تنظيم وادارة الأعمال ـ المرجع السابق ـ ص ١٧٢ .

(٢) انظر: دكتور: عبد الرحمن عبد الباقى ـ مبادئ علم النفس الادارى ـ ١٩٦٤ م ـ ص ٢٢٦ .

حديث نحو نموذج معتدل يجمع ويوفق بين النموذجين السابقين أطلق عليه " القيادة المستنيرة " (١).

ومن رأينا أن الأسلوب الأمثل للرئيس الادارى أيا كان موقعه فى سلم السلطة الرئاسية — فى تعامله مع المرؤوسين — لايجب أن يستند الى السلطة فقط، والتى يستمدها من القانون لكى يفرضها على المرؤوسين فى صورة قرارات أو أوامر ملزمة لهم، وانما يجب أن يستند أيضا كما قالت " مارى باركر فولت " الى التوجيه الواعى والمقدرة على تفهم أمور المرؤوسين، والتأثير والسيطرة عليهم دون رهبة أو خوف أو تهديد أو استبداد بالرأى والتخويف بالعقاب، (٢) فلقد أثبتت التجارب فى الادارة وأيضا فى السياسة فشل الرئيس الادارى المستبد صاحب السلطة المطلقة.

والرئيس الادارى الكفء هو الذى لايتخذ قرارا فى مشكلة قبل معرفة آراء مرؤوسيه ومناقشتهم، ووضع آرائهم فى الحسبان واقناعهم أو الاقتناع بآرائهم (٣) بالحجة والبرهان، لكى يبنى قراراته على أسس قوية ولتتولد الثقة بينهما، وبالتالى لن يكون هناك موضوع يحتج على التسوية النهائية الهادئة، فيقوم المرؤوسين بتنفيذ هذه القرارات بروح معنوية عالية (٤) وراضية لاحساسهم

---

(١) انظر :
دكتور/خميس السيد اسماعيل — القيادة الادارية — المرجع السابق — ص ٥٠.
أوردواى تيد — فن القيادة والتوجيه فى ادارة الأعمال العامة — ترجمة العميد/محمد عبد الفتاح ابراهيم — ص ١٨٧.

(٢) انظر :
ديموك — المرجع السابق — ص ٤٣٠ — حيث أشار الى مقال لمارى باكر فوليت — عن " خداع السلطة النهائية ".
دكتور/هارولد ليافيت — علم النفس الادارى — ترجمة كمال دسوقى — ص ٣٦ ومابعدها.

(٣) Whitehead (T.N.): Leadership within Industrial organisation Harvard Business Rev. Vol. 1936, p. 14.

(٤) Presthus., Robert: The organization society, knof. New York, 1962. p. 104.

انما ينفذون قراراتهم التى اشتركوا فى إعدادها ، فمن الحقائق الرئيسية فى علم النفس أن الانسان يقدم أفضل مجهوداته فى ظل ظروف يكون قد أسهم فى تحديدها لأنها تحقق حاجته فى التعبير عن نفسه وفى انمائها.(١)

وبالاضافة الى هذا ــ يقال أيضا ــ أن سلطة الرئيس الحقيقية انما يستمدها من العلاقات غير الرسمية التى يقيمها مع المرؤوسين وتتمثل فى الود والتآلف والاندماج والصداقة (٢) ، التى تعد من أقوى العوامل التى تربط الرئيس بالمرؤوس وتعد أكثر نجاحا من الأوامر والسطوة،والرئيس الكفء لايسخر من مرؤوسيه ، بل يعاملهم برفق وبدراية أشبه بمعاملة قائد الفرقة الموسيقية لافرادها أثناء الحفل،فعن طريق هذا الأسلوب يستطيع الرئيس الادارى أن يؤثر تأثيرا فعالا وقويا فى توجيه المرؤوسين والحصول على طاعتهم الذاتية الاختيارية ــ على ماسوف نرى عند تعرضنا بعد ذلك لواجب الطاعة ــ وبالتالى رفع روحهم المعنوية وكفايتهم الانتاجية فى المنظمة أو المرفق الذى يديره .

لذلك يجب على الرئيس الادارى أن يكون على اتصال مستمر بمرؤوسيه ، ليس فقط بالطرق الرسمية التى تظهر فيما يصدره من تعليمات وأوامر واجتماعات رسمية ومايتلقى منهم من تقارير ، وانما يكون الاتصال أيضا بالطرق غير الرسمية خارج نطاق السلطة التى لاتخضع لشكليات معينة فى هذا الخصوص .

ونود أن نذكر كلمة أخيرة فى هذا المجال أن الرئيس الادارى أيا كان مركزه فى السلم الادارى، ومهما كانت قدراته وامكانياته وصفاته ، فانه وحده

---

(١) انظر :

أورد واى تيد ــ فن الادارة ــ نيويورك ١٩٥١ م ــ ص ١٢٧ ــ الفصل الرابع ــ "الطبيعة الانسانية فى التنفيذ " .

دكتور/صلاح الدين جوهر ــ مجلة العلوم الادارية ــ العدد ١ يوليو ــ ١٩٧٥ م ــ فى مقال له بعنوان " ملاحظات على طريق العلاقة الانسانية فى الادارة " ــ ص ٣٧ .

(٢) انظر : الفصل الخاص بدور الرئيس فى الحوافز المعنوية ــ ص ٤٠٦ من الرسالة .

لايستطيع أن يرى ويدرك كل شيء . وهذا عكس ماقد يتخيله بعض الرؤساء من اعتقادهم انهم بحكم منصبهم يعتبروا كل شيء في المرفق ويتصورون انه لا منظمة بدونهم .. فلاشك أن تعاون كل من يهمه الأمر من المرؤوسين معه لايكاد يقارن بانفراد الرئيس بالعمل وحده في اتخاذ القرارات المتعلقة بالعمل في المنظمة .

ومن جانب آخر لكى ينجح الرئيس الادارى في تحقيق ثمار الاشراف والتوجيه السليم ينبغى أن تحظى أعماله بتأييد السلطات الرئاسية الأعلى، لان ذلك يدعو الى ثقة العاملين فيه وقبولهم لتوجيهاته وارشاداته، وقد أوضحت نظرية القيادة الحديثة التى أشار اليها " رنسيس ليكوت " فى أوائل الستينات أن المشرف الناجح هو الذى يحظى بتأييد قادته مما يشجع على ارتفاع مكانته وقبول توجيهاته بثقة من المرؤوسين (١).

خلاصة ماتقدم أن الرئاسة الادارية الناجحة هى التى تستطيع أن توازن بين نوعى القيادة " التسلطى والديمقراطى " حسب ظروف العمل وأن تلائم وتوفق بين حاجات الجماعة التى ترأسها وحاجة المصلحة العامة للمرفق.

والأسلوب الواقعى فى نظرنا ــ فى قيادة المرؤوسين ــ هو الأسلوب الديمقراطى، لكن هذا الأسلوب يجب أن لايخلو من الاعتماد على الحوافز السلبية بالاضافة الى الحوافز الايجابية ، كل ماهنالك أن لاتهدأ الرئاسة الادارية بسلطة العقاب الا عند الاقتضاء والضرورة وبالقدر المناسب للتقويم والاصلاح . وبعد استنفاذ كافة وسائل التأثير والاقناع والاستمالة أيضا، وذلك بالنسبة لبعض العاملين الذين لايستجيبون لانسانيات القيادة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة للمرفق .

ومن هنا يمكن القول بأن الرئاسة الادارية الحقة فى رأينا هى " النشاط

---

(١) رنسيس ليكت ــ أنماط جديدة فى القيادة ــ ص ١١٣ .

الذى يباشره شخص معين على المرؤسين له لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية عند الاقتضاء والضرورة وذلك فى مجال الوظيفة العامة " .

## معوقات الإشراف في مصر

اهتمت الهيئات المختصة فى مصر وعلى رأسها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (١) بالدراسات الادارية لبحث أوجه قصور الاشراف فى مصر، فبينت هذه الدراسات أن أسباب هذه المشكلة ترجع الى عوامل كثيرة، يتمثل أهمها فى الآتى :

أولا : القوانين

فمن الملاحظ أن بعض نصوص القوانين تمنح الرئيس الادارى الأعلى فى قمة الجهاز الادارى غالبية السلطات فى كل كبيرة وصغيرة، مما يؤدى الى انشغالها باصدار القرارات فى أدنى الفئات الوظيفية، كالتعيين أو الترقية بالأقدمية مثلا بينما الاجراءات المقررة فى هذه الحالات محددة ولا تستحق أن تصعد لمستوى السلطات الرئاسية العليا لاعتمادها، حتى لا تؤدى الى اضاعة وقتها وجهدها وتصرفها عن مسئولياتها الأصلية .

ثانيا : الرئيس الادارى

وهناك أسباب أخرى ترجع الى الرئيس الادارى نفسه ويتضح ذلك فيما يلى :

١ ـ فمن الملاحظ فى التطبيق الادارى بوحدات العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام أن بعض الرؤساء الاداريين يعوزهم المزيد من الكفاءة

---

(١) انظر : برامج القادة الاداريين ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة " اسلوب الادارة وأثره على كفاءة العاملين ـ مؤتمر عن دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ـ البحث الثالث ١٩٧٢ م ـ كتاب المؤتمر ـ ص ٥١٩ .

والدراية خاصة فى المستويات العليا حتى لاتكون من أسباب تخلف الادارة المصرية .

٢ — كما أنه من الملاحظ أنه توجد بعض نماذج أو أنواع من الرؤساء بالصورة التى لاتتفق ومقومات الوظيفة العامة أو قواعد علم الادارة العامة، وبالتالى يكون لهذا البعض أكبر الأثر فى اخفاق تحقيق أهداف المنظمات والمرافق العامة . فنرى على سبيل المثال مايأتى :

أ — أن بعض الرؤساء يجهلون عملهم ويرجع ذلك الى صفات ذاتهم أو كفاءتهم الشخصية أو الى عدم وضوح تنظيم الاختصاصات والمسئوليات ، نتيجة عدم تحديد وصف دقيق للوظائف بالوحدات ، وهذه القواعد تعد فى نظرنا من أهم الدعامات التى تقوم عليها أصول الادارة بالأهداف (١) ويترتب على ذلك أن يقوم الرئيس الادارى بدور ايجابى فى الادارة فيرتكب بعض الأخطاء ويؤثر هذا بالتالى على نشاط المرفق ككل ، ومن ناحية أخرى تترتب هذه الآثار نتيجة سوء القواعد المتبعة فى اختيار الرؤساء أو الى نقص فى خبرتهم وتدريبهم وتنميتهم أو الى عدم متابعتهم لما يستجد فى الادارة من قيم ومبادىء ثورية خلاقة فى هذا الخصوص (٢)

ب — كما نجد بعض الرؤساء يرغبون فى تجميع السلطة رغم وجود القواعد التى تسمح بالتفويض وذلك لاضفاء الأهمية والرفعة والعظمة لمناصبهم .

ج — ونلاحظ أيضا أن بعض الرؤساء يتقوقعون فى أبراجهم العاجية

---

(١) انظر :

دكتور/على عبد الوهاب — مجلة الادارة — عدد يوليو ١٩٧٦ — ص ١٧ فى مقال له بعنوان "الادارة بالأهداف" .

دكتور/عبد الغفور يونس — المرجع السابق — ص ١٦٥ .

(٢) انظر: حلمى السعيد — حركة الاصلاح الادارى فى مصر — مجلة الادارة — العدد ٢ — ١٩٦٨ م — ص ٢٠ .

وينعزلون عن المستويات الاشرافية والتنفيذية واضعين بينهم وبين مرؤوسيهم الحواجز والموانع، التي تحول دون اقامة نظم للاتصال والحوار، التي ربما تكشف عن ضعفهم ونقص كفاءتهم ، أو عدم ولائهم وايمانهم بأهداف المنظمات ، وقد لاتكتفى بعض الرئاسات بهذه السلبية والعزلة بل تذهب الى أبعد من ذلك حين تحيط نفسها بهالة من الهيبة والاجلال وتجمع بطانة سوء تزين لها أعمالها وتصرفاتها ، ثم تركن الى أساليب بدائية ساذجة من شأنها أن تؤدى الى استياء العاملين وكرههم لأعمالهم وبالتالى انخفاض مستوى اداء المرفق أو تدهور انتاجه .

د ـ ومن الملاحظ فى بعض المواقف أن بعض الرؤساء لايمارسون مهام مناصبهم ولا يهتمون بمشكلات عاملهم ، لدرجة أن بعض الموظفين بالمنظمة التى يعملون بها مثل هؤلاء الرؤساء لايشعرون بغياب رؤسائهم بل وقد يشعرون بالغبطة والسعادة لغيابهم .

هـ ـ كما نشاهد أيضا أن البعض لايثق فى أعمال مرؤوسيه أو يرى ضعف قدراتهم فيتدخل فى كل الأعمال بشكل يؤدى الى ضيق وتذمر المرؤوسين (١).

و ـ كما نجد أن فريقا من الرؤساء قد يعلم أنه بمواقفه السلبية أو الايجابية يخالف بعض مبادئ الادارة ، ومع ذلك يصر عليها لاغراض فى نفسه لدرجة تواطئهم مع مرؤوسيهم فى بعض جرائمهم لتحقيق مآرب شخصية ، من أجل الاثراء غير المشروع وكانوا بذلك قدوة سيئة لبقية أفراد الجهاز .

س ـ تسلط بعض الرؤساء وتعسفهم فى استعمال سلطتهم فى نقل

---

(١) انظر : دكتور/عاطف عبيد ـ المرجع السابق ـ ص ٤٨٥ .

المرؤوسين وتجميد ذوى الكفاءات لأسباب شخصية معتمدين فى ذلك على مساندة الرؤساء الأعلى منهم (١).

ص ـ اعداد تقارير الكفاية الانتاجية بطريقة تكاد تكون شكلية ، واعطاء المقربين تقديرات عالية تثير تذمر باقي المرؤوسين وتضعف معنوياتهم .

هذه الأمثلة التى عرضنا لها تبين بعض عناصر أو أنواع من الرئاسات التى لا تتفق ومقومات الوظيفة العامة أو قواعد علم الادارة العامة ، وهى لا توجد فى مصر فحسب بل توجد فى أغلب دول العالم، وبصفة خاصة فى الدول النامية وهى تبين أن بعض الرؤساء لدينا يفتقرون الى التأهيل اللازم لتولى الاشراف والقيادة .

ولهذا أكد الميثاق الوطنى فى أكثر من موضع على ضرورة الاهتمام بالرؤساء الاداريين وضرورة حمايتهم من الانحراف، ذلك أن منهم من يتصور أن القيادات الادارية تمثل فئة مختارة تتمتع بامتيازات خاصة وتعلو على سائر الفئات وهو الأمر الذى دفع الميثاق الى القول :

" بأن أجهزة العمل الادارى ترتكب غلطة العمر اذا ماتصورت أن أجهزتها الكبيرة غاية فى حد ذاتها ، أن هذه الأجهزة ليست الا وسائل لتنظيم الخدمة العامة وضمان وصولها على نحو سليم الى الجماهير " .

" ومن الرؤساء والقادة من يتوهم أن عمليات التطوير الاجتماعى والاقتصادى تحل خلال التعقيدات المكتبية والادارية، وذلك بالرغم من أن هذه التعقيدات تعرقل عمليات التطوير " .

" ومنهم من يستهدف تكديس السلطة فى أيد قليلة مما يؤدى الى انتقال السلطة الحقيقية الى غير المسئولين عنها " .

هذا بالاضافة الى ميل البعض " الى التنازع على السلطة وهو الأمر

(١) انظر: دكتور/عبد الفتاح حسن ـ التأديب فى الوظيفة العامة ـ ١٩٦٤ م ـ ص ٩٥ .

الذى يؤدى الى شل حركة القيادات العاملة فى التطوير الواعى اذ تعرقل كل منها جهود غيرها وتجمد أعمالها وتؤثر فى فاعليتها " .

لكل هذا كان من الطبيعى أن تعطى نظم العاملين المدنيين المتعاقبة ابتداء من نظم موظفى الدولة بالقانون ٢١٠ – ١٩٥١ الى القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام اهتماما خاصا باختيار القيادات الادارية على أساس الكفاية . فقد جاء فى المادة ٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ٣٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ - المقابلة لها - بأن " تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأنهم " .

واذا كانت نظم العاملين المدنيين المتعاقبة تستهدف بذلك مراعاة الكفاية فى اختيار القيادات الا أن الواقع العملى سار على عكس ذلك وظهر فى التطبيق الادارى أمران جديران بالتأمل هما :ــ

١ ــ العزوف عن الترقية بالاختيار، واتباع الأقدمية فى شغل الوظائف العليا فى بعض الأحيان .

٢ ــ المطالبة المستمرة من الوحدات الادارية بانشاء وظائف جديدة للادارة العليا، دون حاجة حقيقية حتى أصبحنا نعانى من تضخم بيروقراطى فى عدد هذه الوظائف ، مع ما تحمله للموازنة العامة للدولة من تكاليف .

وفى رأينا أنه لعلاج هذه المشكلة يجدر الانتباه الى ضرورة توافر الشروط والصور الآتية فى شخصية الرئيس الادارى الذى نختاره لادارة المرافق العامة فى مصر وهى :

١ ــ توافر الكفاءة الفنية والادارية والقدرة على العمل وهذه تقاس بالخبرة

والنضج العقلى والمهارة والمؤهلات العلمية (١).

٢ — توافر الولاء والنزاهة والروح المهنية ، وهذه تقاس بمدى ايمان الرئيس بهدف المنظمة وتحمسه لتحقيقه وبدرجة اخلاصه فى عمله وتضحيته بمصلحته الخاصة من أجل المصلحة العامة .

٣ — ضمان المام الرئيس الادارى بأكبر قدر من القواعد العلمية للادارة لتحقيق كفاءة التنظيم الادارى وفاعليته .

٤ — توافر الصفات الشخصية القيادية والسلوكية والخلقية، التى تردد ها مراجع علم الادارة العامة .. كالأمانة والهدوء والتعاون والعدالة والمامه الكامل بالعلاقات الانسانية وعلاقات العمل وديمقراطية الادارة .

٥ — ضمان فرص الترقى الكاملة للعناصر القيادية الممتازة ، وسوف نناقش هذا الشرط عند دراستنا لدور السلطة الرئاسية فى التوجيه .

ولايقتصر الأمر على طلبنا مراعاة تطبيق الأسس السابقة فى أختيار الرؤساء الاداريين، بل أننا نطالب باعداد هؤلاء الرؤساء الاعداد اللائق بأهمية الدور الذى يقومون به وذلك بأن ننشىء معهدا أو مدرسة عليا للادارة، لتخريج مانحتاج اليه من رؤساء وقادة إداريين لتولى وظائف الرئاسة بقدر كاف من الثقافة المناسبة ، وبالتالى يتسنى لنا تحقيق الثورة الادارية التى ننشدها فى مصر والأمل معقود فى ذلك على الجهد الذى يبذله الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمعهد القومى للتنمية الادارية لتحقيق الاصلاح الادارى المنشود لنلحق بركب الدول المتقدمة فى هذا المضمار .

---

(١) يرى البعض أن نصف عدد الأفراد — على الأقل — الذين يقومون بمهام الادارة فى مصر تنقصهم الخبرة والدراية والتمرين لامكان القيام بأعمالهم — انظر :

Fredrich Harbison and Charles A. Mayers in their book Management in the industrial world, McGraw - Hill Book Inc., 1959, pp. 154 - 163.

# الفصل الخامس
# وظيفة السلطة الرئاسية في الرقابة

" .. وقل أعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبؤكم بما كنتم تعملون .. " "قرآن كريم"

## أهمية الرقابة

اذا كانت الرقابة تعد أحدى مكونات العملية الادارية ، فهى تعتبر بحق أهم وظائف السلطة الرئاسية ، فهى كوظيفة من وظائف المرؤوسين الاداريين فى المنظمات تمارس فقط حينما تؤدى وظائف الادارة الأخرى بكفاية، وهى التخطيط والتنظيم والتنسيق والاشراف،ذلك أن الهدف من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير فى اتجاه الأهداف المرسومة بصورة مرضية .

ولهذا يشبه البعض نظام الرقابة الادارية بتقارير ترسل الى ضارب النار، الذى يصوب على هدف معين يبعد عن مدى بصره،لتبين له درجة نجاحه فى اصابة الهدف وترشده الى الاتجاه برؤيته يمينا أو يسارا،الى أعلى أو الى أسفل وفى حدود معينة لكى يصيب قلب الهدف.(١)

وتعد الرقابة وظيفة حيوية فى الدول الحديثة بالدرجة التى تضعها فى مصاف السلطات الهامة فى الدولة ببعض البلدان ، ففى جمهورية الصين الشعبية تعتبر الرقابة بحكم الدستور احدى السلطات الخمس فى الدولة الى جانب السلطات الثلاث التقليدية ثم سلطة الخدمة المدنية ، كما تحظى الرقابة باهتمام خاص من جانب بعض الرواد فى مجال الادارة،بوصف

---

(١) انظر :
مارشال ديموك ـ المرجع السابق ـ هامش ص ٤١٨ .
دكتور/كمال أبو الخير ـ المرجع السابق ـ ص ١٨٨ .

أحدهم التنظيم بأنه هو الرقابة.[١]

وتزداد الحاجة الى الرقابة على أعمال المرؤوسين في الوظائف العامة تبعا لاتساع نشاطها وتنوعه، بل أنها أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة الى خدمة عامة ، في ظل المبادئ الاشتراكية والديمقراطية .

وتعتبر وظيفة السلطة الرئاسية في الرقابة من الوسائل الايجابية الفعالة [٢] ، لأنها تهدف الى التأكد من أن الأعمال الخاصة بالمرؤوسين تنفذ وفقا للخطة الموضوعة والقوانين والتعليمات الصادرة ، كما تهدف الى تصحيح وتقويم أي انحراف يشوب الكفاية في الوظيفة العامة ، نظرا لما تكشف عنه من مشاكل أو مخالفات أو قصور في ادائها ، ودراسة الأسباب التي أدت اليها وتشخيص طرق العلاج اللازمة لتداركها وتفاديها ، كما تهدف الرقابة الى تقييم عمل الرؤساء الاداريون والتأكد من كفايتهم في كافة المستويات ، وحسن سلوكهم والمحافظة على الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين ، وأنه لايوجد تعسف في استعمال السلطة من جانب الرؤساء ، وأن الجميع سواسية أمام القانون .

ولقد سبق لهنرى فايول أن شرح وظيفة الرقابة وقرر أن الرقابة في المشروع هي التي تقوم على التحقق مما اذا كان كل شئ يسير وفقا للخطة المرسومة للتعليمات الصادرة والقواعد المقررة ، أما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف والخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها .

ومن هذا المفهوم تعتبر الرقابة في رأينا أداة لتبصير الرؤساء

---

(١) Harry Parker Vollet.

(٢) انظر :

د . عبد الكريم درويش ، د . ليلى تكلا ــ المرجع السابق ــ ص ٤٩٤ .

دكتور/محمود عساف ــ المرجع السابق ــ ص ٥٥٩ .

دكتور/خميس السيد اسماعيل ــ المرجع السابق ــ ص ١٢٤ .

والمشرفين على الأعمال ، بالأوضاع السائدة فى المرافق العامة وأماكن الضعف فيها لعلاجها • ولكن هذه الرقابة سلاح ذو حدين إذ تؤدى المبالغة فى استخدامها وتركيزها على شكليات الأداء واجراءاته والشك وعدم الثقة فى الموظفين وليس على تحقيق الأهداف الى شل الاداة الادارية ونشر روح السلبية بين العاملين تجنبا للخطأ والتحوط للمسئولين (١)

إن كلا من المتابعة والرقابة تعتبر من أهم أساليب الادارة وأخطر مسئوليات الرئيس الادارى فى المرافق العامة والوحدات الادارية ـ كما أنها مسئولية الأجهزة المتخصصة للرقابة الداخلية فى التدرج الرئاسى • ولعل القصور فى هذين المجالين هو الذى ألجأنا فى مصر الى البحث عن الاصلاح الادارى أو البحث عن الثورة الادارية وهو الذى أوجد التسيب فى الكثير من مواقع العمل ، وهو الذى تسبب فى المعاناة التى يشكو منها المواطنين •

ولابد من الاصرار على ايجاد نظام محكم للمتابعة والرقابة للتحقق من تنفيذ برامج العمل وتحقيق الأهداف ، ولتقييم الاداء وفقا للمعايير الزمنية المحددة ، وتصحيح مسارات العمل أولا بأول ، وتطوير نظم وأساليب الادارة والارتقاء بها •

وكان المفهوم السائد بأن هاتين العمليتين هما مسئولية الرئيس الادارى • ويقوم بهما بشخصه عن طريق المتابعة والرقابة الشخصية وتلقى التقارير الدورية ، الا أن مفهوم هاتين العمليتين فى ظل الادارة العلمية قد أتسع • وتشعبت اتجاهاتها خصوصا فى مجال الرقابة ، وأصبح الرئيس الادارى يتطلب أجهزة مركزية فنية مستقلة للعمل معه ، تمارس مختلف عمليات الرقابة فى النواحى المالية والفنية والقانونية ، وأخيرا من ناحية السلوك العام للأفراد

---

(١) انظر : دكتور/عادل حسن ومحمد المنعم فوزى ـ الادارة العامة ـ طبعة أولى ١٩٦٣ ـ ص ١٦٣ •

فى المنظمة .

وقد تطورت أساليب العمل بأجهزة الرقابة المركزية فلم تعد مهمتها مقصورة على مجرد الرقابة والتفتيش وانما امتدت الى النواحى الايجابية البناءة مثل القيام بالبحوث والدراسات ، ودراسة المشكلات وتحليلها والوقوف على أسبابها، كل ذلك بهدف مساعدة الأجهزة الحكومية على تحقيق أهدافها ، وازالة العقبات من سبلها ، وترشيد عملية وضع السياسات وتحسين الأداء وتبسيط الاجراءات .

## مفهوم الرقابة

اختلف الفقهاء فى تعريف الرقابة تبعا للغاية التى يستهدفها كل منهم (١) . غير أنه يمكن تعريف الرقابة بأنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفى الوقت المحدد لها " (٢)

ومن رأينا أن الرقابة يجب أن تقوم على العمل العلاجى لثغرات العمل وأوجه القصور، ولايجب أن تكون بأى حال من الأحوال لمجرد تصيد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها ،بقدر ماتقتضى تقييم الأعمال ومتابعتها ومحاولة انجازها بكفاية ودقة وسرعة وبأفضل طريقة ممكنة ،والعمل على اصلاح ماقد

---

(١) انظر فى هذا :
دكتور/محمود عساف ــ المرجع السابق ــ ص ٥٥٨ .
دكتور/عبد الفتاح حسن ــ مبادئ الادارة الـ[illegible] ــ ١٩٧١ م ــ ص ٢٧٣ حيث عرف الرقابة : بأنها " تصدير الرسائل التى تغير بفاعلية من سلوك مستلمها " أو هى قياس وتصحيح اتجاه المرؤوسين للتأكد من أن اهداف المنظمة والخطط التى صممت لبلوغها قد تمت " .

ديموك ــ المرجع السابق ــ ص ٤٩٨ ــ حيث عرف الرقابة بأنها :
" الوسيلة التى يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفى الوقت المحدد . فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها " .

(٢) انظر : دكتور/فؤاد العطار ــ المرجع السابق ــ ص ١٧٨ .

تنطوى عليه من انحرافات أو اخطاء تحقيقا للخطة والأهداف المرسومة للمنظمة طبقا للقوانين والقواعد المعمول بها .

ومن رأينا أيضا أن الرقابة اذا أجريت بصورة ايجابية فانها لاتكشف فقط عن الثغرات وتوضح السبيل الى علاجها ، بل تكشف أيضا عن نواحى القوة والتفوق وتمكن السلطة الرئاسية من الوقوف على مميزات المرؤوسين ومحاسنهم ، وتجعل من الممكن مكافأة المجدين وتقديرهم ، ولاشك أن هذا يحفزهم على مداومة اتقان عملهم ويرفع من روحهم المعنوية .

وسوف يقتصر كلامنا فى الرقابة على المجال الذى يتصل بموضوع رسالتنا فنتكلم عن الرقابة التى تباشرها السلطة الرئاسية فى الادارة بالنسبة للمرؤوسين .

وبناء على ماتقدم فانه يخرج عن نطاق الدراسة الرقابة السياسية كالرقابة الشعبية أو رقابة الرأى العام ، والرقابة التى تباشرها الادارة على نشاط الأفراد لضمان تنفيذ القوانين الاقتصادية والاجتماعية والمالية كرقابة الأسعار أو التهرب من دفع الضرائب (١)

كما تخرج أيضا الرقابة على السلطات غير الادارية مثل الرقابة التى تمارسها المحكمة العليا على القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية اذا طعن فيها بعدم دستوريتها .

فالرقابة التى تعنينا هى الرقابة على العملية الادارية ، أى الرقابة على كل أوجه النشاط التى تقوم بها المرافق العامة بصرف النظر عن المستوى الذى يؤديها أو مدى أهمية الخدمة التى تؤدى ، وتمتد الرقابة بهذا المعنى الى كل أو بعض عناصر العملية الادارية بالمرافق أو الوحدات التابعة لها .

---

(١) Bernard Gournay, Introduction à la Science Administrative, 1966, p. 86.

وانظر أيضا دكتور/كمال أبو الخير ــ أصول التنظيم والادارة ــ ص ٣٦١ .

فتشمل النواحى الادارية والتنظيمية ، وطرق العمل المستخدمة ، النواحى المالية ، شئون العاملين ، القوانين واللوائح المنفذة ، والمشكلات التى تعوق كفاية الادارة وفاعليتها .

## مقومات الرقابة الرئاسية السليمة[1]

يرى علماء الادارة العامة أنه لكى يكون نظام الرقابة سليما ومجديا وأكثر فاعلية يجب أن تراعى فيه السلطات الرئاسية المقومات والشروط الآتية : ــ

١ ــ الوضوح وسهولة الفهم : فيجب أن تراعى السلطة الرئاسية أن يكون نظام الرقابة واضحا ومفهوما من أولئك الذين سوف يطبقونه ، كما يجب أن يكون هذا النظام مسجلا حتى لايتأثر بتغير الرؤساء الاداريين أنفسهم أو المختصين بتنفيذه .

٢ ــ أن يكون النظام الرقابى الذى تضعه السلطة الرئاسية مرآة تنعكس عليه طبيعة العمل بالمواقع وحاجاته ، والتعرف على طبيعة النشاط الذى تتم الرقابة عليه ، واحتياجاته ، فخطة الرقابة التى توضع لمشروع صناعى مثلا لاتصلح بالضرورة لمشروع مالى ، كذلك فان النظام الرقابى فى مصنع حربى لاشك يختلف تماما عما يوضع من نظم رقابية فى المصانع المدنية ، ومن ثم فانه لايوجد نظام رقابى قياسى للتطبيق بكفاءة فى كل الحالات .

٣ ــ أن يتمكن من الكشف عن الانحرافات والأشخاص المسئولين عنها ، فمن المعروف أن الرؤساء الاداريين لايستطيعون أن يفعلوا شيئا حيال اخطاء حدثت بالفعل ، كذلك فانهم يسعون لتلافى آثار تلك الأخطاء فى الحاضر والمستقبل ، لهذا فكلما كان النظام الرقابى قادرا على تحقيق السرعة فى اكتشاف الانحرافات الضارة كان ذا كفاية

---

(١) انظر : دكتور/محمود عساف ــ المرجع السابق ــ ص ٥٦١ ، ٥٦٢ .

وفاعلية فى تلافى أكبر قدر ممكن من آثار تلك الانحرافات ، بل ويرضح الرؤية للعمل المسبق على عدم تكرارها .

٤ – أن يتصف بالمرونة ليواجه الخطط المتغيرة أو الظروف الطارئة حتى يحتفظ النظام الرقابى بفاعليته .

٥ – أن يكون اقتصاديا مثمرا : فنظام الرقابة لاقيمة له الا اذا كانت تكاليفه أقل من تكاليف الضرر الذى تدفعه، والا صارت الرقابة فى حد ذاتها انحرافا يجب تقويمه .

٦ – امكانية تصحيح الأخطاء بمعنى أن يكون نظام الرقابة قادرا على اكتشاف الخطأ والأساليب والأسباب التى أدت اليه والشخص المسئول عنه . ومايبنغى أجراؤه للتصحيح .

٧ – انشاء وحدات متخصصة للعمليات الرقابية، تدعم بالأفراد المتخصصون والمدربين تدريبا عاليا وأن يحسن الرؤساء الاداريين استخدام هذه الوحدات ،ووضع معايير للقياس لمختلف العمليات ومعدلات أداء تسترشد بها هذه الأجهزة فى المتابعة والرقابة والتقييم وايجاد نظم لتصميم المعلومات ومراكز معلومات تخدم نظام الرقابة بالفاعلية المطلوبة .

وتنسحب الرقابة الادارية التى تتولاها السلطات الرئاسية على الأجهزة التابعة لها فى النظام المركزى ، كما تنسحب على الأجهزة التى تشرف عليها فى النظام اللامركزى .

وبالنسبة للحالة الأولى : تكون الرقابة رئاسية فيكون للرئيس الادارى حق متابعة الأعمال أو القرارات فى جهازه الادارى وتصحيح ماتنطوى عليه من أخطاء سواء بتعديل هذه الأعمال أو سحبها أو الغائها .

أما فى الحالة الثانية : فتكون الرقابة وصائية ، أى الرقابة التى تباشرها الأجهزة المركزية الادارية على الوحدات اللامركزية ، سواء أكانت محلية أو

أو صلاحية وماترتبه هذه الرقابة من جواز اقرار اعمالها أو الغائها، ولكن ليس لها كقاعدة عامة أن تتناولها بالتعديل ، وتجرى هذه الرقابة سواء أكان العمل مخالفا للقانون أو كان غير ملائم •

## مسئوليات السلطات الرئاسية فى الرقابة

هذا النوع من الرقابة يمثل الرقابة الحقيقية التى تمارسها السلطات الرئاسية على مرؤسيها ،ويطلق عليها اسم " الرقابة الذاتية " أو الرقابة الرئاسية ،وسبب ذلك أن السلطة الرئاسية هى التى تباشرها سواء تمثلت فى رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزراء ورؤساء الادارات والمصالح (١)..الخ •

واذا قمنا بمحاولة لوضع تصور لمسئوليات المستويات الادارية المختلفة فى مجال الرقابة والمتابعة فانها فى تصورنا تكون على النحو الآتى :

أ ـ مستوى السلطة الرئاسية العليا

وهؤلاء مايطلق عليهم بالقادة أو الرؤساء الاداريين ، وتنحصر أعمال السلطة الرئاسة فى مجال الادارة فى وضع السياسات العامة والتخطيط الشامل للمنظمة وفى اتخاذ القرارات الرئيسية سواء فى السياسات العامة والتخطيط ،ولادور أساسى لهم فى مراحل التنفيذ • وبالنسبة للرقابة فان علمهم ينصب على الرقابة على مدى تنفيذ السياسات والخطة والقرارات • وأما بالنسبة للمتابعة فان دورهم ينصب على متابعة الناتج النهائى لكل مرحلة من مراحل الخطة •

ب ـ مستوى السلطة الرئاسية الوسطى

وهم الصف التالى للرؤساء والقادة الاداريين، وأعمالهم فى مجال الادارة محددة أو تفصيلية فى وضع السياسات لقطاع معين بالمنظمة أو المرفق •

---

(١) J. H. Gilmer: Control through Hierarchy or specialized inspectorats ",Tangier: CAFRAD seme. 111. Doc.9 -(1907),. p. 8.

وفى مجال التخطيط فان عملهم ينصب على تخطيط العمليات التفصيلية والتنفيذية الأمر الذى يجعل واجبهم فى مرحلة التنفيذ مقصورا على التوجيه والارشاد فى قطاعاتهم . أما فى مجال الرقابة والمتابعة فان دورهم ينحصر فى رقابة التنفيذ ومتابعة مسار الخطة وفقا للتعليمات والتوقيتات المحددة بالخطة .

جـ - مستوى السلطة الرئاسية الاشرافية

وهؤلاء يقع عليهم العبء الأكبر فى الاشراف على المنفذين ومراقبة حسن أدائهم . فمن جهة واجباتهم فى الرقابة فهى رقابة الاداء الفردى للمنفذين، ومن جهة المتابعة فمن أهم واجباتهم متابعة التنفيذ اليومى حسب الخطة الموضوعة . وهم بحكم اشرافهم المباشر مسئولون عن استخدام الامكانيات البشرية والمالية والمادية احسن استخدام . نظرا لارتباطهم المباشر بالأفراد المسئولون عن مراقبة الاداء الفردى والعمل على رفع كفاءة ومستوى الأداء داخل المنظمة .

والرقابة التى يقوم بها الرئيس الادارى فى أى مستوى من المستويات السابقة قد تكون سابقة على أعمال المرؤسين وتتمثل فيما يصدره الرئيس الى المرؤسين من أوامر وتعليمات ومنشورات بقصد توجيههم وارشادهم .

وقد تكون هذه الرقابة لاحقة على أعمال المرؤسين فيكون للرئيس الادارى اقرار أعمال مرؤسيه أو الغائها أو الحلول محلهم فى ادائها .

وقد يكون اقرار العمل من جانب الرئيس الادارى صريحا أو ضمنيا . فاذا اشترط القانون صراحة الاقرار وجب اقرار الرئيس لعمل المرؤس حتى يصير نهائيا . فاذا سكت الرئيس عن اقراره لايصبح العمل نهائيا، مهما طالت المدة . فاذا كان الاقرار ضمنيا كما إذا نص القانون على اعتبار العمل نهائيا اذا مضت مدة معينة دون اقراره ... ففى هذه الحالة ينقلب حق الاقرار الى مجرد حق اعتراض على عمل المرؤس.

كما أن للرئيس الغاء عمل مرؤوسيه الا اذا ترتب عليها حق للغير ففى هذه الحالة لايجوز للرئيس ابطال هذا العمل أو تعديله الا فى حدود المواعيد المقررة قانونا .

كذلك للرئيس حق الحلول محل المرؤوس فى تأدية عمله ، والأصل أن يسرى هذا الحق على كافة أعمال المرؤوسين الا ما أستثنى بنص خاص فى القوانين واللوائح (١) .

## أسلوب السلطة الرئاسية فى الرقابة

لكى تتأكد السلطة الرئاسية من أن ما تم انجازه من أعمال وخدمات مطابق لما يلزم اتمامه ، يجب أن تتوافر المعايير والمقاييس اللازمة لقياس ما تم حتى يتسنى لنا الحكم على أن ماتم مطابق لما أريد تنفيذه .

فبدون قياس الأداء لايتأتى للسلطة الرئاسية معرفة الاختلافات بين ماتم وبين مالم يتم ، وبالتالى لايمكن معرفة أسباب القصور فى العمل من أجل تشخيصها وعلاجها .

وبناء على ماتقدم متقوم السلطات الرئاسية بالرقابة على أساس من الخطوات الآتية : ـ

١ ـ تحديد الأهداف .
٢ ـ وضع المعايير الرقابية .
٣ ـ تقييم الأداء .
٤ ـ تصحيح الانحرافات وأوجه القصور .

---

(١) انظر : دكتور/فؤاد العطار ـ القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ١١٦ .

ونتناول كل خطوة من هذه الخطوات .

١ — قيام السلطة الرئاسية بتحديد الأهداف المطلوبة تنفيذها وتحليلها

سبق الحديث عن هذه الخطوة بالتفصيل عندما تعرضنا لدور السلطات الرئاسية فى التخطيط ، ومن هنا نكتفى بالاشارة الى هذه الخطوة فى مجال الرقابة .

٢ — قيام السلطة الرئاسية بوضع المعايير والمقاييس اللازمة للرقابة (١)

نقصد بالمعايير هنا كافة الوسائل التى بمقتضاها يتسنى للسلطة الرئاسية مقارنة شىء بشىء آخر ، وقد تكون هذه المعايير مادية كمعيار وحدات الوقت والنقود والقياس والوزن والخدمات والمراجعة الحسابية والاحصاءات المختلفة والميزانيات التقديرية للمرافق . وقد تكون المعايير معنوية كحسن المعاملة أو كسب الرضا أو مستوى الروح المعنوية أو الاعتماد على المرؤسين ، وليس من شك أن السلطة الرئاسية لاتستطيع أن تقوم بعملية الرقابة على أعمال المرؤسين دون وجود هذه المعايير لقياس النتائج والتأكد من أن ماتم مطابق لما أريد تحقيقه من أهداف محددة .

ومن الناحية العملية لاتلجأ السلطات الرئاسية الى كل المعايير التى تقدم ذكرها فهى تختار المقياس أو المعيار الأكثر مناسبة من بين البدائل المختلفة لتحقيق الأغراض المطلوبة .

---

(١) انظر فى تفصيل هذه المعايير : —

دكتور/محمد توفيق بلبع — "استيفاء بيانات المتابعة فى ظل نظام محاسبة التكاليف — مجلة العلوم السياسية — عدد يناير وفبراير — ١٩٦٦ م — ص ١٦٢ .

دكتور/محمد محمد الجزار — "ميزانية الأداء فى قطاع الأعمال" — مجلة الكفاية الانتاجية — عدد ٣ يوليو ١٩٦٥ م — ص ٥١ .

دكتور/محمود عساف — المرجع السابق — ص ٦٣ .

دكتور/كمال أبو الخير — أصول الادارة العلمية — ص ١٩٠ .

دكتور/خميس السيد اسماعيل — المرجع السابق — ص ١٢٥ .

٣ ـ قيام السلطة الرئاسية بقياس الأداء (١) لمعرفة النتائج

تقوم السلطة الرئاسية بقياس أداء المرؤوسين حسب المعيار الرقابى الذى اختارته وقررته فى العمل ـ وذلك بأحد أو بعض الأساليب الآتية :

(١) ـ الملاحظة الشخصية من الرئيس الادارى وذلك بانتقاله هو أو من ينوب عنه الى موقع عمل المرؤوسين ليطلع بنفسه على سير الأعمال وأسلوب أدائها ، وعلى ماتم انجازه وماتبقى وعلى مايبدونه المرؤوسين من آراء بشأن مايتعلق بهذه الأعمال •

(٢) ـ اطلاع السلطات الرئاسية على مايقدم اليها من مرؤوسيها أو مساعديها من تقارير (٢) سواء أكانت هذه التقارير شفوية أو كتابية ومنها تستطيع معرفة ماذا تم وماتبقى من أعمال • ومعرفة أوجه القصور وطرق علاجها وتصحيحها من أجل تحقيق الأغراض المرسومة

(٣) ـ البرامج التخطيطية (٣)

هذه البرامج تعتبر خطة رقمية خلال فترة محدودة وهى تدل على النتائج المتوقعة • وتوضح بالتفصيل كل جانب من جوانب نشاط المرفق وعند استخدام هذه البرامج كأداة للرقابة تعتبر الأرقام الواردة بها اهدافا تعبر عن المعايير الرقابية التى ينبغى تحقيقها خلال مدة محددة ويتم حصر ما أنجز من أعمال كل فترة زمنية • ثم تقارن الأعمال التى نفذت مع الهدف

(١) انظر: دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٣ •

(٢) انظر :
دكتور/أحمد فؤاد شريف ـ نظام الاتصال وعملية الادارة ـ دراسة المعهد القومى للادارة العليا ـ مسلسل رقم ١ ـ القاهرة ١٩٦٢ م ـ ص ٣٤ ـ ٣٨ •
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٦ •
دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٥ •

(٣) انظر :
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٥ •
دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٥ •

المقرر فى كل خطة ، وبهذا يستطيع الرئيس الادارى أن يقوّم الانحرافات قبل أن ينتهى زمن البرامج المقررة فى الخطة وبهذا الأسلوب يستطيع الرئيس الادارى أن يطمئن على حسن سير الأعمال فى المنظمة التى يتولى الاشراف عليها .

(٤) ـ الرسوم البيانية الاحصائية (١)

يعتبر التحليل الاحصائى لنواحى النشاط التى لايتيسر تسجيل نتائجها أو توضيحها محاسبيا ـ مثل مايتصل بالتطورات التاريخى للأعمال والمقارنات على أساس السلاسل الزمنية وسير العمليات الجارية وغيرها ـ من أهم الأدوات التى تستخدمها السلطة الرئاسية فى الرقابة ، وبخاصة اذا عرضت هذه البيانات على هيئة أشكال أو خرائط أو رسوم بيانية حيث يمكن عمل المقارنات بين مختلف النتائج فى حينه واتخاذ مايلزم بشأنها من قرارات واجراءات .

(٥) ـ السجلات والمراجعة الداخلية

تستخدم السلطة الرئاسية السجلات كوسيلة رقابية حيث تستخرج منها البيانات عن الاداء الفعلى للأعمال ، كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر انجازه ... كذلك فان المراجعة الداخلية الحسابية والمالية تعتبر أداة فعالة للرقابة ، والكشف عن الاخطاء فى النواحى المالية وتقييم العمليات عموما .

(٦) ـ الخرائط الرقابية (٢)

يستخدم الرؤساء الاداريون الخرائط فى الرقابة على الأعمال ، وهذه الخرائط منها مايتعلق بانجازات العاملين ـ كل عامل على حده ـ ومنها

---

(١) انظر : دكتور/محمود عساف ابراهيم ـ المرجع السابق ـ ص ٥٩٥ .

(٢) انظر :

دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٨ .

دكتور/خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٥ .

مايتعلق بانجازات الادارات والآلات والسيارات وغيرها ، ومنها مايتعلق بمدى تقدم الأعمال فى المنظمة .

ويقوم الرؤساء باعداد هذه الخرائط على لوحة كبيرة ، وهى مثقبة بثقوب على مسافات متقاربة وتوجد مجموعة من الدبابيس ذات الرؤوس التى تتخذ شكل الاشارات بألوان مختلفة ، وماعلى الذى يعد الخرائط الا أن يقوم بوضع عدد من الدبابيس فى الثقوب بحيث تدل رؤوسها على العمليات التى تم انجازها ، وبهذا تتكون الخريطة من مجموعة من الخطوط الملونة الدالة على معان يفهمها الرئيس الادارى ، وعن طريقها يراقب النشاط الذى يختص به ويشرف عليه .

هذا ، والسلطة الرئاسية لها حرية اختيار الأسلوب أو النظام الذى تراه مناسبا مع ظروف عمل المرفق الذى تتولى ادارته .

وتطبيقا لما تقدم نصت المادة ٢٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالدولة على أن " تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة واهدافها ونوعيات الوظائف بها " .

كما جاء فى الفقرة الثامنة من نفس المادة على أن " يكون قياس الاداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها لهذا الغرض وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء " .

ونص المشرع فى الفقرة الأخيرة من المادة المشار اليها على أن " تعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم " .

وقد نص المشرع فى المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على ذات الأحكام السابقة بالنسبة للعاملين بالقطاع العام حتى تتمكن السلطات الرئاسية

تقييم أداء العاملين فى القطاعين الحكومى والعام تمهيدا لتحقيق الأهداف المرسومة لها " .

وبالنسبة لتقييم الأساليب التى تنتهجها السلطات الرئاسية سواء فى الحكومة أو القطاع العام فانه مع تسليمنا بتكامل هذه الأساليب ووحدة الغرض الذى تتغياه جميعها ، فاننا نفضل أسلوب الملاحظة الشخصية التى يتولاها الرؤساء حيث يقوم كل رئيس بهذه المهمة بالنسبة لمرؤسيه الذين يعملون تحت رئاسته ، لأنها تضع الرئيس أمام الصورة الواقعية والفعلية للعمل ، ومن ناحية أخرى يستطيع الرئيس الادارى أن يصدر أوامره فى الحال ، لحل المشاكل التى تصادف سير الأعمال ويؤدى هذا الأسلوب الى كسب الوقت واختصار الاجراءات والجهد معاً بالشكل الذى ينعكس أثره على فاعلية الأداء .

ولكن التحفظ الذى نبديه فى هذا الصدد أن تكون الملاحظة الشخصية على فترات متقطعة ومعقولة وبالصورة التى لاتخلق تذمر المرؤسين وضجرهم .

٤ - تصحيح الانحرافات والاخطاء (١)

مادامت قد تجمعت المعلومات والبيانات الصحيحة لدى السلطة الرئاسية عما تم تنفيذه مقارنا بالهدف المرسوم ، والمعيار الرقابى المقرر فان درجة الانحراف تكون واضحة أمام السلطة الرئاسية ، وبناء على ذلك تتخذ السلطة الرئاسية الاجراءات والقرارات الملائمة لتلافى خطر الانحراف فى التنفيذ أو التقليل من آثاره .

ومن هذا يتضح لنا أن تصحيح الانحراف أو الخطأ هو الغرض أو الخطوة الأخيرة فى العملية الرقابية لتصحيح مسار العمل الادارى وتقويمه (٢).

---

(١) انظر :

دكتور/كمال أبو الخير - المرجع السابق - ص ١٩١ .

دكتور/محمود عساف - المرجع السابق - ص ٥٦٤ .

(٢) انظر: دكتور/خميس السيد اسماعيل - المرجع السابق - ص ١٢٥ .

وفى هذا الصدد نرى أن تكون محاسبة المرؤوسين لاتكون بصفة أساسية الا بصدد الأخطاء التى يرتكبونها فى العمل لدافع شخصى ـ خطأ شخصى ـ أو لسوء النية أو التقصير العمدى فى أداء الأعمال ، وهدفنا من ذلك هو حث المرؤوسين على العمل ورفع روحهم المعنوية فى الخلق والابتكار والانتاج .

والرقابة الداخلية من خلال التدرج الرئاسى أساسها طبيعة التدرج ووظيفته، من حيث أنه يراقب عمل الحكومة عند كل مستوى، فكل مدير أو رئيس مصلحة مسئول عن التأكد من حسن سير العمل ، ومن أن تعليماته وتوجيهاته منفذة بصورة مرضية ، وكذلك التعليمات والتوجيهات الصادرة من رؤسائه .

وحينما يصبح من المتعذر على الرئيس أن يمارس هذا النوع الرقابة فان الحاجة ماسة الى قيام وحدة داخلية تختص بهذه المهمة وترفع تقاريرها الى الرئيس الذى تتبعه .

فازاء التوسع الكبير فى النشاط الحكومى بمعظم الدول ، أصبحت الرياسات الادارية العليا تحس بحاجتها الى أجهزة داخلية للرقابة على سير العمل بالوحدات الادارية ، وللتأكد من تنفيذ السياسات التى تقررت بما يحقق الصالح العام ومن حسن استخدام الموارد البشرية ، وتعمل أجهزة الرقابة والتفتيش هذه عملا متوازيا مع السلطة الرئاسية ، وليس معنى هذا أنها تضعف هذه السلطة أو تقلل من شأنها بل على العكس فهى تعزز من هذه السلطة وتزيد من حيويتها وفاعليتها .

## مراعاة السلطة الرئاسية للعنصر الإنسانى فى الرقابة

إذا كان لابد من الاهتمام فى الرقابة بالطرق الفعالة لقياس الاداءات المقدمة ، فان هذا يجب ألا ينال من الاهتمام بالعلاقات الانسانية فى الادارة ، فيجب على السلطة الرئاسية إقامة التوازن بين هذين الاعتبارين ، ولا شك أن حسن تقدير العنصر الانسانى من جانب الرؤساء الاداريين فى العمل يمكن

أن يزيد من توافقه مع الاعتبارات الفنية ويضاعف من أثر وفعالية هـــــذه الاعتبارات في كفاءة الادارة .

ان القائمين بالرقابة الادارية كثيرا مايسيئون الى التنظيم الانساني اذا هم بالغوا في الأخذ بالرسميات ، فانهم على حد قول " ديموك " يشكلـــون عقبة دون قيام العلاقات الانسانية ، ولقد أدت الاستاذة (ماري باركر فولت ) خدمة جليلة للادارة، عندما أبرزت الأثر غير الانساني للاهتمام المتزايـــد بنظرية الرقابة في ادارة الأعمال ،فلاشك أن اغفال العامل الانساني من شأنه أن يحطم الروح المعنوية للمرؤوسين والنيل بالتالي من كفائتهم .

فكثير من الأفراد يتخوف من سماع اسم الرقابة ولذلك فانه يجب فـــي رأينا أن نعمل على أن يقتنع المرؤوسين بنظام الرقابة ،وبعدالة المعايـــير التي يقوم عليها ،وأن تسمح لهم بمناقشتها وانتقادها ، وبذلك يمكن للعاملين أن يروا في الرقابة أداة يستطيعون بها قياس قدراتهم وتقدمهم في أعمالهم ، من أجل مكافأتهم بعد ذلك بدلا من أن ينظروا اليها كأداة للقهـــر والتسلط ، مما يقلل من حماسهم ويهبط من روحهم المعنوية ويؤثر بالتالـــي على انتاجهم وفاعليتهم .

ومما لاشك فيه أن نجاح عمليتي المتابعة والرقابة يؤدى حتما الـــى انضباط المنظمة وسير العمل سيرا سليما في مختلف المواقع ، وتحسين سلوك العاملين وانضباطهم وكل هذه تمثل ركائز من ركائز الادارة السليمة ، بغـــرض التأكد من تحقيق المرافق العامة في الدولة لاهدافها بالدقة والفاعلية — وفي الوقت المناسب بالنسبة للمواطنين في المجتمع .

ومما لاشك فيه أيضا أن ضعف الوازع الديني للموظفين العموميين فـــي المجتمع الاداري ، سواء أكانوا رؤساء أم مرؤوسين وعدم تمسكهم بالقيم الاخلاقية والفضائل يعد في رأينا من أهم العوامل التي تدعو الى رقابة العاملين في

عليهم ، من أجل معالجة أوجه السلبيات والانحرافات (١) ولاشك أن السبيل لعلاج ذلك هو اعادة النظر في كيفية اختيار الرؤساء الاداريين حتى نوفر الصالحين منهم ،ليضربوا المثل بأنفسهم لمرؤسيهم باعتبارهم قدوة في حسن قيامهم بأعمالهم بوازع من ضميرهم .

الا أنه من المؤسف أننا نرى البعض منهم ـ نتيجة لسوء اختيارهم ـ يكونون في حالة من الضعف النفسي والتدهور الخلقي ، بالاضافة الى ضعف التكوين المهني للبعض الآخر وتكاسلهم ما يساعد على مضي مرؤسيهم في أغراضهم دون رقيب يقظ أو دون رادع كاف . وبالتالي لاتستطيع الأجهزة الادارية أن تحقق أهدافها المطلوبة . والأمر يحتاج في رأينا الى اعادة النظر في هذه الأمور ووضع الحلول العملية والعلمية ، القائمة على المبادئ الدينية القومية في هذا المجال .

وننبه الأذهان ، أنه بالنسبة لدور الرؤساء في مختلف المستويات الادارية العليا والوسطى والاشرافية المباشرة أن العبرة في العمل الاداري ليست باصدار القرارات والتعليمات المنفذة له ، بل أيضا بالتأكد من سلامة التنفيذ ولن يتم ذلك الا عن طريق المتابعة والرقابة المدققتين ، والتي تستند كل منهما الى القيم الاخلاقية والروحية ،كل هذا من أجل تحقيق الأهداف التي تعتمدها السياسة العامة للدولة .

...

بعد أن استعرضنا دور الرئيس الاداري في التخطيط والتنظيم والتنسيق والاشراف والرقابة نكون قد انتهينا من دور السلطة الرئاسية في العملية الادارية .

ومن هذا يتضح لنا النتائج الآتية :

١ ـ أن الرئيس الاداري هو المرجع المسئول في نهاية كل مرحلة من مراحل

---

(١) انظر: دكتور/ خميس السيد اسماعيل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٥ .

العملية الادارية ، فهو مثل قائد السفينة يتولى القيادة والمسئولية فى جميع الأوقات وهو صاحب القرار الأخير فى العملية الادارية (١).

٢ ـ ان الرئاسة الادارية هى فن التأثير فى المرؤوسين وليست مجرد سلطة يتمتع بها الرئيس الادارى يمارسها على مرؤوسيه فى التنظيم الادارى .

٣ ـ ان الرئيس الادارى هو الشخص المكلف بالرقابة المستمرة المسئولة عن المنظمة كوحدة فاعلة والذى يسند اليه صياغة الأهداف العامة للمنظمة (٢)

٤ ـ ان الهدف الأسمى للرئيس فى وظيفته أن يعمل على اثارة التضافر cooperation فى الجهود وتقوية الروح المعنوية وأن يتناول المشكلات التنظيمية بروح ومهارة سيكولوجية (٣). وبالتالى على الرئيس أن " يساعد الآخرين على القيام بالأعمال المنوط بهم القيام بها فى المنظمة ، فهو ليس مسئولا عن أن يتولى بنفسه القيام بأعمال مرؤوسيه بل عن عدم قيام هؤلاء بأعمالهم على النحو الأكمل ، وعليه فى هذا أن يساعدهم على اكتشاف أحسن الطرق لاداء واجباتهم بأكثر كفاية ، والاستفادة بامكانيات قدراتهم فى أعمالهم النوعية الخاصة بهم ، وهو يساعدهم فقط فيما يتعلق بتنفيذ أهداف المنظمة التى تحدد وتعرف وتراقب فاعليات الرئيس والمرؤوسين (٤)

---

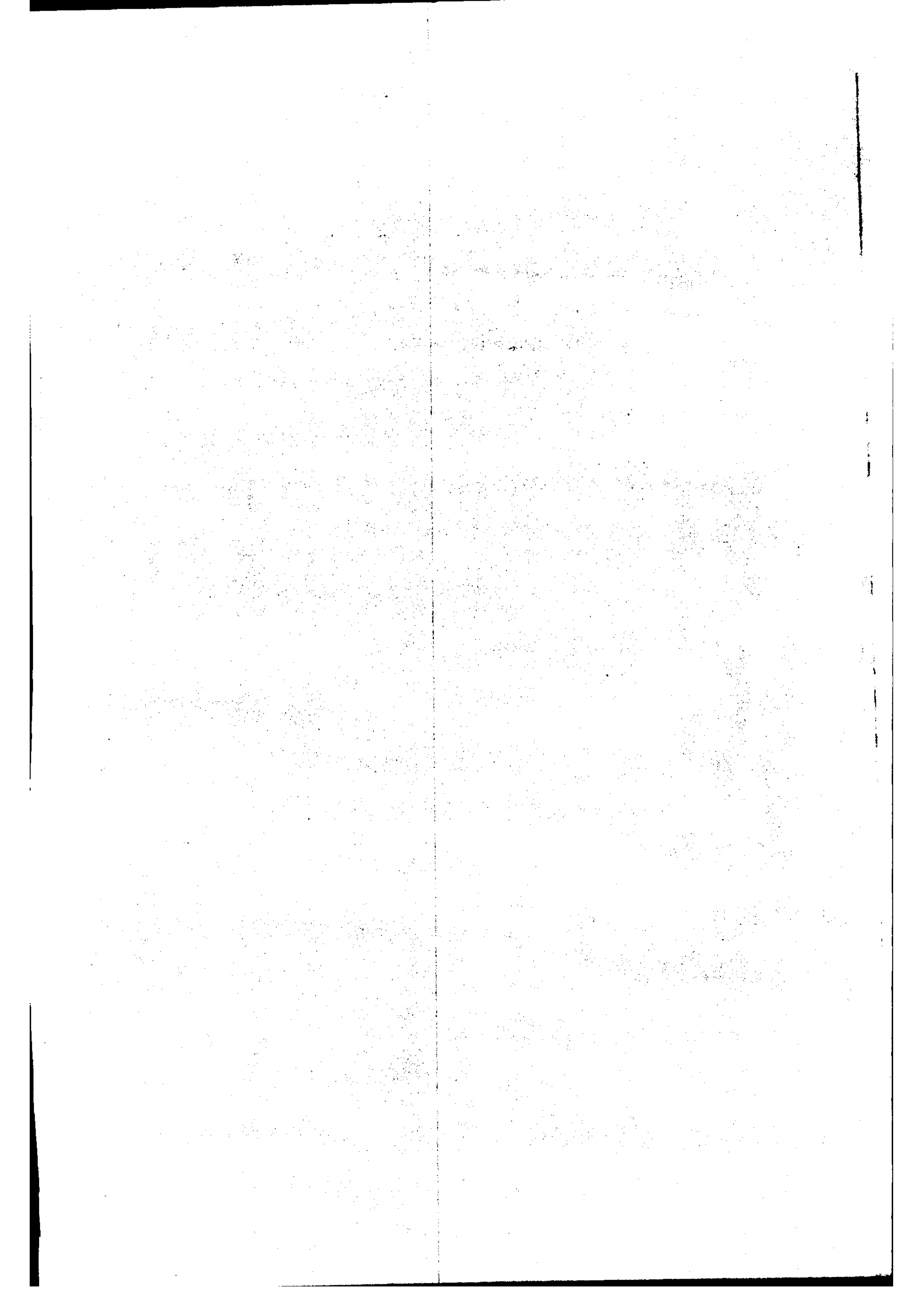
(١) انظر : دكتور/محمد حسن يحيى ـ مجلة الادارة ـ عدد ٢ ـ ١٩٧٤ م ـ ص ٤٢ فى مقال له بعنوان " حتى لا تتحول وظيفة رئيس المنظمة الى عنق زجاجة " .

(٢) Moore (Willbert E.): Industrial relations and the social order, 2nd Ed., McMillan. NY (1951, p. 105.

(٣) Merrow (Alfred J.): Making management Human MacGraw. Hill, N.Y. 1957, p. 83.

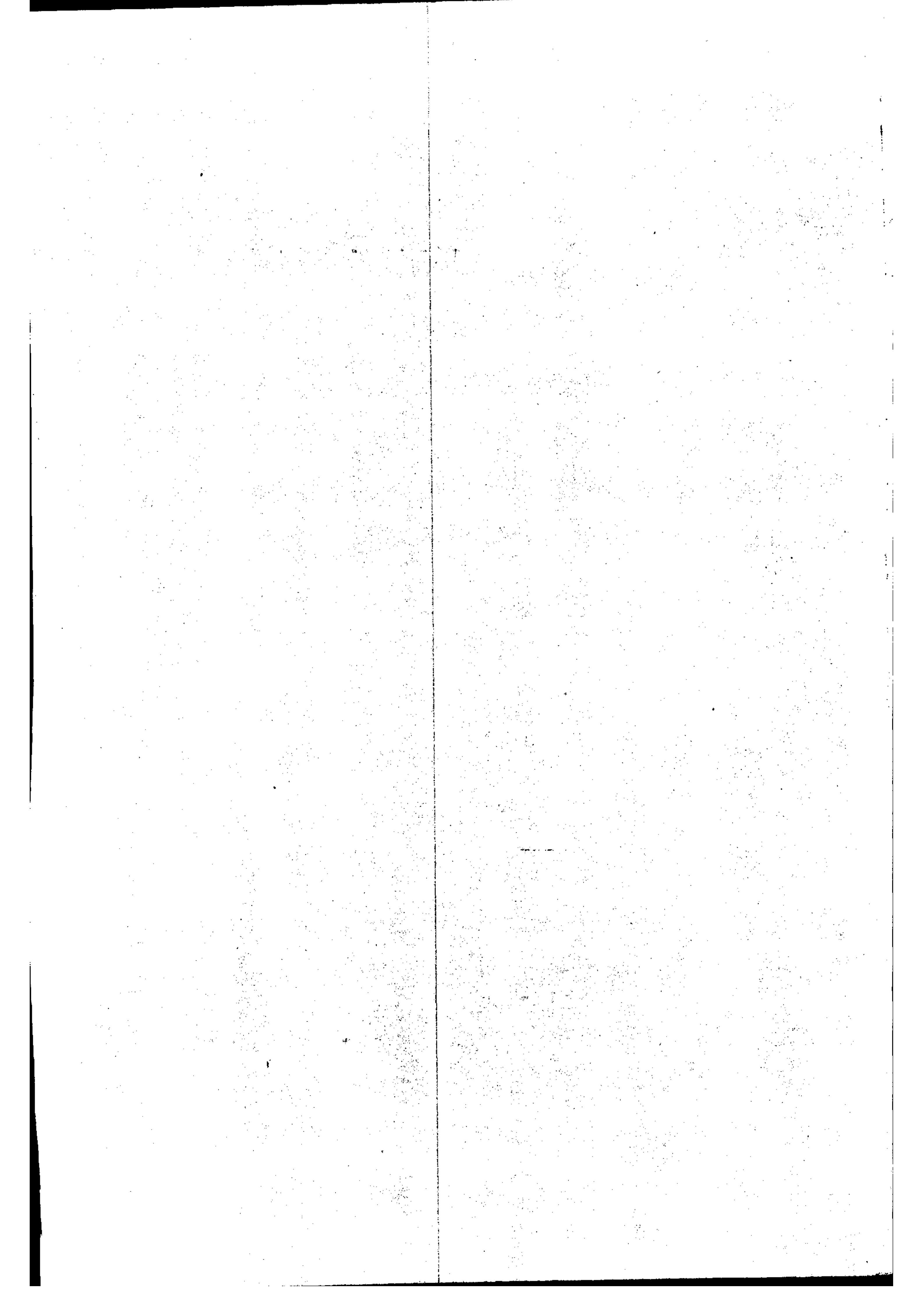
(٤) Cantor (Nathioniel): The learning Process for managers, Harper and Brothers, N.Y., 1958, pp. 28 - 29.

والرئيس الاداري الناجح ،وهو الذى يجمع تفكير وتخطيط ومهـــــارة المرؤسين ويخلق منهم شخصية مشتركة ،تقوم بجهد مشترك وصورة مـــــن الارتباط الكامل والتكامل من أجل تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة ٠



# الباب الثاني

## وظيفة السلطة الرئاسية في التوجيه وإصدار الأوامر



## تمهيد وتقسيم

إذا كان الجسم البشرى يعمل ويتحرك ويحس عن طريق المخ الذى ينقل الحركة الى الأعصاب والحواس التى تترجم كل ذلك الى أعمال أو احساس ، فان الادارة العامة تعمل بالرئيس الادارى الموجه الذى يصدر الأوامر والتوجيهات الى المنفذين الذين يضعون تلك الأوامر موضع التنفيذ .

فالتوجيه هو العمل الدائب للرئيس الادارى ، حيث يواجه المشكلات وحيث يحقق التعاون بين المرؤوسين ، ويجعل الجميع راضين عن عملهم ، ويحقق الكفاية المستمرة فى مستوى الأداء .

والتوجيه يعمل على تحقيق أفضل النتائج عن العمل اليومى بين الرؤساء والمرؤوسين فى كافة المستويات ، وهو الذى يثير اهتمام المرؤوسين بالعمل المكلفين به ، وهو الذى يحقق الترابط بين الأهداف الفردية والأهداف الجماعية ، وتذليل العقبات نحو الهدف النهائى للمنظمة .

وتتوقف كفاءة التوجيه على حسن التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة فى المنظمة على النحو الذى سبق بيانه ، والتوجيه فضلا عن هذا يتأثر بالسلطات الممنوحة للرئيس الادارى والمسئوليات التى يتحملها ، وبالعلاقات المقررة ووسائل الاتصالات المتاحة بين الرؤساء والمرؤوسين والزملاء فى المستويات المختلفة .

ويقوم التوجيه على ملاحظة سلوك المرؤوسين ، فكل رئيس فى مستواه الادارى يلاحظ من دونه ، ومن الملاحظة يتبين له العمل الطيب فينميه والعمل الردئ فيسعى لتلافيه .

وكما يكون التوجيه بالقول فانه قد يكون بالكتابة ، أو العمل الذى يأتيه الرئيس ليقتدى به المرؤوسين ، والتوجيه فن تتوقف ممارسته على مايتمتع به الرئيس من مواهب وخبرات وعلم يساعده فى تحقيق تلك الوظيفة .

واذا لم يكن الرئيس الادارى – على أى مستوى تنظيمى – يملك سلطة التوجيه واصدار القرارات والأوامر فى حدود اختصاصه فانه لايعد رئيساً بحال من الأحوال .

كما نضيف بأن حسن التوجيه يقتضى اختيار الرئيس الصالح للادارة الذى يجمع بين سلطة الرئيس وصفات القائد الناجح .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى اذا كان مقتضى السلطة الرئاسية أن يكون للرئيس الادارى الحق فى اصدار الأوامر والتعليمات فان من واجب المرؤس أن يلتزم باطاعتها تحقيقاً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

ومن ناحية ثالثة يشكل الاخلال بواجب الطاعة تحديا للسلطة الرئاسية ولذلك تأتى قواعد المسئولية لتتعقب صنوف الاخلال بهذا الواجب .

والمسئولية عن الاخلال بواجب الطاعة لاتقتصر على المسئولية التأديبية فحسب وانما قد تقوم معها المسئولية الجنائية والمدنية أيضا وفى ضوء ماتقدم فان علينا أن نتعرض لكل هذه الموضوعات وسنوزع بحثنا لهذا الباب الى ثلاث فصول :–

الفصل الأول : مهام السلطة الرئاسية فى التوجيه .

الفصل الثانى : القرارات والأوامر الرئاسية .

الفصل الثالث : واجب اطاعة المرؤس للسلطة الرئاسية .

# الفصل الأول
## مهام السلطة الرئاسية فى التوجيه

يعرف " هارولد كونتز وسيريل أودونل " وظيفة التوجيه بأنها " تمكين المستخدمين من حسن أدائهم لأعمالهم " (١).

ويعنى هذا التعريف أن وظيفة التوجيه تعتبر بالدرجة الأولى وظيفة ارشادية تستهدف حسن أداء القوى العاملة لأعمالها ، بما يتطلبه هذا من الرقابة التى تستهدف التوجيه فلن تستطيع القوى العاملة حسن أدائها لأعمالها الا اذا عرفوا عن طريق الرؤساء الأسلوب الأمثل الذى يجب عليهم أن يتعرفوه ويطبقوه . ولعل هذا يوضح لنا أن التوجيه وظيفة يهتم بها جميع المديرين والرؤساء . ومن هذه الحقيقة فان هناك من يعتبر أن جانبا من الصفات التى ينبغى أن يتحلى بها الرئيس .. صفة القدرة على التعليم وأنه ينبغى أن يؤدى ذلك بكفاءة تامة . مثل أعضاء هيئة التدريس بالكليات الجامعية .

ان ضرورات التنظيم السليم تقتضى أن يوجع الموظف المرؤوس لرئيس ادارى واحد ، وهذا الرئيس هو الذى يشرف على عمل الموظف المرؤوس ويوجهه ويرشده ، ويعمل كحكم أو فيصل فيما يعرضه عليه .

ومن هنا تعتبر الرئاسة الادارية - فى رأينا - بحق مفتاح الادارة ومن هنا أصبحت وظيفة التوجيه بصورة متزايدة أعظم النواحى الحركية فى الادارة .

ووظيفة السلطة الرئاسية فى التوجيه تعتبر نقطة البدء لجميع الاجراءات

---

(١) Principles of management, by Harold Koontz and Cyril O'Donnell McGrow-Hill Book. Company, Inc. , 1965.
- Supervision: Concepts and practices of management, by Theo Haimann and Raympnd . L. Hilgert, South, Western Publishing Co., 1972.
مشار اليهما فى مؤلف الاستاذ الدكتور/كمال أبو الخير السالف الذكر - ص ١٧٨ ، ١٨٧ .

وأوجه النشاط التى تتم فى المنظمة أو المرفق وتوقفها يؤدى الى تجميد العمل وشلل النشاط فى المنظمة .

ويشمل التوجيه اعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات والارشادات للمرؤوسين، وهذه ليست بالمهمة السهلة كما يتصورها بعض الرؤساء بل إن نجاحها يتطلب مهارات واستعدادات خاصة قلما تتوافر فى الرئيس الادارى. بل وأكثر من ذلك فهى تحتاج الى تدريب علمى وعملى واخلاقى على كيفية أدائها .

ومن البديهى أن المطلوب تحقيقه بعد صدور الأمر هو الحصول على طاعة المرؤوسين لتحقيق أفضل النتائج المطلوبة، ولهذا فان الحال يقتضى توحيد الاطار الفكرى للرئيس والمرؤوس حتى يعنى الرئيس مايقوله ، وحتى يفهم المرؤوس مايقصده رئيسه ويتخيله ، وبالتالى ينفذ الأمر المطلوب بالشكل الذى يثير اهتمام المرؤوس ويؤدى فى نفس الوقت الى الترابط بين الأهداف الفردية والجماعية المشتركة للمرؤوسين (١).

وتثير دراسة مهام السلطة الرئاسية فى التوجيه موضوعات ومشاكل ادارية كثيرة ،لعل أهمها فى تقديرنا ، يتعلق بدراسة مسئولية السلطة الرئاسية فى التوجيه ثم دراسة مسئوليتها فى الاتصال بالمرؤوسين لتنمية ملكة الخلق والابداع لديهم ويعطيهم الثقة فى أنهم دائما قادرون على العمل والابتكار بالفاعلية المطلوبة .

وسنوزع بحثنا فى هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الأول : مسئولية السلطة الرئاسية فى التوجيه .

المبحث الثانى : مسئولية السلطة الرئاسية فى الاتصال بالمرؤوسين .

---

(١) انظر : دكتور/أحمد رشيد ــ نظرية الادارة العامة ــ العلمية الادارية فى الجهاز الادارى ــ ١٩٧٢ م ــ ص ٥٧٩ .

# المبحث الأول
## مسئولية السلطة الرئاسية في توجيه الأوامر والتعليمات

ان عملية التوجيه أو اتخاذ القرار الادارى ليست بالمهمة السهلة لانها عملية اختيار بين أفضل السبل لتحقيق الهدف ،وهى اختيار لمدى كفاية الرؤساء فى كل المستويات الادارية ، وقدرتهم على تحمل المسئولية والبت فى الأمور ... ولايخفى أن هذه الأهمية تزداد مع زيادة حجم المنظمة وحساسية وظائفها وضخامة أهدافها فى المجتمع .

واذا كان البعض ينظر الى توجيه الأوامر على أنه عملية فكرية من نتاج ذهن الرئيس الادارى فان الواقع يؤكد غير ذلك ،فالتوجيه أو الأمر فى حقيقته ماهو الا الناتج النهائى لمحصلة مجهود متكامل من الآراء والأفكار والاتصالات والجدال والدراسة التى تمت فى مستويات مختلفة بالمنظمة ، بمعرفة أفراد عديدين ، ومن ثم ينظر الى التوجيه أو الأمر الذى يتخذه الرئيس الادارى على أنه نتاج جماعى ، لا نتيجة لرأى شخصى للرئيس الادارى [١]. ومع تسليمنا بأن تيارات الفكر والرأى فى التنظيم الادارى من أسفل الى أعلى والعكس تؤثر فى عملية التوجيه أو القرار الذى يتخذه الرئيس الادارى فى كثير من الظروف الا أن الأمر والقرار الأخير يبقى مسئولية ووظيفة الرئيس الادارى ، وليست مهمة من يساعدونه أو يعملون تحت رئاسته ، ذلك لأن الرؤساء هم المسئولون عن سير عمليات التنفيذ وعن تحقيق الأهداف . ويقابل هذا مسئولية المرؤوسين عن تنفيذ الأوامر وتقديم كشف حسابهم عنها . والتوجيه أو الأمر الادارى يتأثر بعوامل كثيرة مثل السياسة وصراع القوى والمصالح المختلفة ، واتجاهات المواطنين والمرؤوسين والقيم والعادات والتقاليد الى جانب تأثر

---

(١) Pfifner, John and Presthus, Robert: Public administration, New York, The Ronald Press, 1960, p. 714.

الرئيس الاداري نفسه بالعوامل والمؤثرات التي تتداخل في سلوكه وتصرفاته وتحدد قدراته واستعداداته ، ومنها بيئته وأفكاره ونشاطه وتعليمه ومستوى ذكائه وميوله واتجاهاته ومشاعره وما الى ذلك .

ولكي تحقق السلطة الرئاسية الأهداف المكلفة بها فانها تقوم باصدار القرارات والتعليمات والتوجيهات للمرؤوسين عما يجب عمله وكيفية اتمامه ، والمسئولين عنه وتحديد مواعيد الانتهاء منها ... وهكذا ، ولو دققنا النظر في وظيفة التوجيه واتخاذ القرارات لوجدناها متصلة ومرتبطة بجميع وظائف السلطة الرئاسية الأخرى ، ونعني بها التخطيط والتنظيم .. الخ ، وتظهر الحاجة للتوجيه واتخاذ القرارات عند وجود عدة حلول للمشكلة المعروضة حيث يقتضى الأمر اختيار واتخاذ الحل أو القرار المناسب لها .

ووظيفة التوجيه واتخاذ القرارات وظيفة عامة تشترك فيها جميع مستويات السلطة الرئاسية سواء العليا أو الوسطى أو المباشرة كل في حدود الاختصاص المخول لكل منها ، الا أنه من الملاحظ أن القرارات والتعليمات والتوجيهات التي تتخذها السلطة الرئاسية العليا تتسم بالشمول والخطورة بصفة أكثر من القرارات التي تتخذها السلطة الرئاسية في المستويات الأدنى لأنها تهم المصلحة العامة للمرفق ككل . ومن الملاحظ أختلاف التوجيهات والقرارات التي تتخذها السلطة الرئاسية باختلاف المرافق التي تتولى رياستها كما أنها تختلف من وقت لآخر ومن بيئة الى أخرى ومن مجتمع الى مجتمع آخر .

ومن القرارات التي تتخذها السلطة الرئاسية مايتعلق بالهيكل التنظيمي ، والوحدات والوظائف الادارية وتحديد السلطات والمسئوليات ، ومنها مايتعلق بشئون الموظفون من حيث تعيينهم وحقوقهم وواجباتهم ، ومنها مايتصل بتحويل المرفق ، وميزانيته والدفاتر والنفقات الخاصة به ، وأخيرا منها مايتعلق بكيفية أداء الخدمات ومنها مايرتبط بانتاج وتسويق السلع وغير ذلك من الأمور .

# المبحث الثانى
# مسئولية السلطة الرئاسية فى الاتصال بالمرءوسين

## أهميـة الاتصـال(١)

تبرز أهمية الاتصال كعملية أساسية وحيوية الى جانب كونها عملية مستمرة لاتقف عند وقت أو مرحلة معينة ، وانما تستمر طوال حياة المنظمة وبها تستمر حياة المنظمة نابضة ، فنشاط السلطة الرئاسية فى التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والتنسيق والاشراف والمتابعة والرقابة والتقويم ٠٠ وما اليها يرتبط كله بالاتصالات والمبادرة بالاتصال الجيد فى الوقت المناسب وراء نجاح الكثيرين فى أعمالهم الرسمية والخاصة على حد سواء ٠ ليس مبالغة اذن أن يطلق البعض على الاتصالات " قلب الادارة " ، اذ فى الواقع يتعذر اتمام جزء أو كل العملية الادارية قبل توفير نظام اتصال فعال بالمنظمة ٠ وفى عملنا اليومى بالمكاتب والادارات والمصالح والوزارات نمر بالعديد من المواقف ، وتصادفنا عشرات من المشكلات التى تظهر نتيجة اخفاق الاتصالات أو توقفها أو عدم توفرها أصلا ، وكم من الرؤساء والمديرين والقادة تمر بهم ظروف يخبطون فيها كفا بكف ويتساءلون فى عجب ــ وربما فى ثورة ــ عن أسباب عدم تنفيذ توجيهات أو تعليمات أو قرارات أشاروا بها ، ثم يتضح لهم أن عملية الاتصالات قد أخفقت أو توقفت عند احدى مستوياتها ، فلم يقف المختص على مايجب أن يعلمه ومن ثم لم يحدث أى رد فعل فى المنظمات للتوجيهات أو التعليمات بل وقد يلقى اللوم على المرءوسين الذين لم ينفذوها فى حين أنهم لم يبلغوا بها ٠

ومهمة التوجيه والتنسيق التى شرحناها فيما سبق ، تتوقف الى حد كبير على سهولة الاتصال بين الرئيس الادارى المختص وبين مرؤوسيه ، فى

---

(١) انظر :

دكتور/كمال أبو الخير ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٢ ــ ١٨٧ ٠

دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ــ المرجع السابق ــ ص ٤٤٩ ــ ٤٥٥ ٠

مختلف الادارات ولذلك فان تهيئة وسائل الاتصال الفعالة Effective Channels of communication من أهم مايعنى به فقهاء الادارة العامة فى هذا الصدد . فعملية الاتصال هى الاداة التى تربط بين كافة أرجاء الجهاز الادارى سواء فى علاقاته الداخلية أو الخارجية ، وهى تتم فى صورة بسيطة ومباشرة وغير رسمية فى الادارات الصغيرة المكونة من عدد محدود من الموظفين ، ولكنها تغدو معقدة ورسمية وذات طابع غير مباشر فى المنظمات الكبيرة . والاتصال المنظم يؤدى دورا فى غاية الأهمية فى الوقت الحاضر نظرا لتعدد أجهزة الادارة وبعد بعضها عن بعضها الآخر بمسافات كبيرة .

والاتصالات الى جانب كونها عملية ادارية ، هى أيضا عملية اجتماعية عن طريقها تتفاعل الجماعة ويستطيع الرئيس الأعلى أو معاونوه تحقيق التأثير المطلوب فى تحريك الجماعة نحو الهدف ، وهى كذلك عملية نفسية تتطلب قدرا مناسبا من فهم النفس البشرية واتجاهات الآخرين . وبتوافرها يقف العاملون على الصورة المتكاملة لسير العمل ومجريات الأمور مما ينمى فيهم الاحساس بالاسهام فى الادارة والشعور بالأهمية ، وكلها تعزز شعورهم بالرضا والاستقرار النفسى .

وأول خطوة فى الاتصال أن يكون ثمة فكرة مايريد الرئيس الادارى تبليغها الى مرؤوسيه ، أى المفروض أن تصل الصورة الى ذهن مستقبلها كما هى فى ذهن مرسلها أو ناقلها ، فاذا انتقلت على هذا الأساس بحيث كان لها لدى الاثنين المعنى نفسه نجحت عملية الاتصال الى حد كبير . أما اذا اعترتها فى أثناء عملية الانتقال عوائق فاستقرت مغايرة للصورة الأولى فان عملية الاتصال تكون قد أخفقت قبل أن تبدأ .

والرئيس الادارى لاينقل الى مرؤوسيه أوامره النهائية فحسب ، بل أنه ينقل اليهم الحماس وروح التعاون والتصميم على بلوغ الهدف ، والاقتصار على مجرد تبليغ الأوامر الجافة لايحقق الغاية المثلى من الاتصال ، بل قد يكون

عقبة فى سبيل الادارة الناجحة،ولهذا قيل بأن قيمة كل منظمة بشرية تتوقف فى نهاية الأمر وفى المدى البعيد على نوع الرئاسة الادارية،فاذا لم تنجح تلك الرئاسة فى أن تكون مصدر اشعاع فان روح العمل الجماعى سوف تذوى وتفقد المنظمة مقدرتها على انجاز ما نيط بها من عمل

والاتصال فى نطاق العمل الادارى يسير فى اتجاهين : من أعلى الى أسفل downward flow ومن أسفل الى أعلى (١) upward flow واذا كان المعنى الأول فى الغالب ، فان المعنى الثانى لايقل عنه أهمية لان روح الادارة تتركز فى أن يشعر كل فرد بأن له دوره الحيوى فى انجاز الهدف النهائى لها ، ومن ثم فيجب أن تتاح له الفرصة لابداء رأيه فى العمل وتقديم مقترحاته على ضوء التجربة ،وأن يتأكد من أن آراءه ومقترحاته سوف تلقى ماهى جديرة به من اهتمام ،ولن يتيسر ذلك الا اذا أحيط الموظفون الصغار بالضمانات التى تكفل لهم ابداء آرائهم بلا خوف أو تهيب ، وبألا يقتصر عملهم على مجرد تلقى الأوامر والاجابة عما يوجه اليهم من اسئلة ،وهذا هو واجب الرئاسات العليا ،ومن ثم فانه لايكفى أن يكون لدى الرئيس الادارى مايريد أن ينقله الى مرؤوسيه بل يجب أن يكون عنده " موهبة الاتصال " The capacity of commuinicating ولن تتوافر تلك المقدرة مالا اذا أحس الرئيس الادارى بالجوانب الانسانية فى علاقاته بمرؤوسيه من كافة الطبقات وقدرها حق قدرها ، فذلك وحده هو الذى يمكنه من تخطى فواصل الرئاسات العديدة التى تحجبه عن مرؤوسيه من مختلف الدرجات ،واذا اقتصر الرئيس الادارى على مجرد الاتصال بمعاونيه المباشرين وأقام حاجزا يفصله عن سواهم فانه يقيم حجر عثرة فى سبيل التأثير على الغالبية العظمى من الموظفين ، فى حين أن روح الاتصال تتطلب أن تسرى شخصية الرئيس وروحه وحيويته ومقدرته على العمل فى كل

---

(١) انظر : العميد الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٣٠ .

من يعمل فى المنظمة صغيرا أو كبيرا ، ولن يتحقق ذلك الا اذا أتيح الاتصال المباشر بين الرئيس ومرؤوسيه .

ويلاحظ أنه كلما اتصف الرئيس بالعنف أو التعسف فان الاتصالات من أعلى الى أسفل سوف تنقل هذه الصورة هذه الى باقية وحدات المنظمة ، وقد يولد هذا التسلك شعورا بالخوف لدى العاملين ، أو الرغبة من جانبهم فى تجنب الاحتكاك مما يؤثر بالضرورة فى اتصالاتهم الصاعدة من أسفل الى أعلى وبالتالى انعزال القيادة عن القاعدة وما يترتب على ذلك من نتائج سيئة .

وهنا تتضح حقيقة هامة وهى أن الرئيس الذى يشجع تدفق المعلومات من أسفل الى أعلى تكون لديه صورة شاملة كاملة الابعاد عن المنظمة والعمل بها ، ومن ثم يصبح فى موقف أفضل يساعد على أن تكون قراراته أكثر رشدا ، ومدى تدفق المعلومات الصاعدة فى مكتب الرئيس يتوقف الى حد كبير على اتجاهاته هو نحو الآخرين ، وفكرته عن السلطة وكيفية ممارستها فبعض الرؤساء يعلن أنه يتبع سياسة الباب المفتوح ، وهذه السياسة قد تبدو جميلة نظريا ولكنها فى الحياة العملية غير ممكنة الا اذا تخلى الرئيس عن جانب هام من مسئولياته الأساسية فى التخطيط ورسم السياسة واتخاذ القرارات والاتصالات الخارجية والاشراف . (١)

كما أن الموظف الصغير لايقدم عادة ـ الا إذا كان على وشك الاستقالة أو النقل ـ على مواجهة رئيسه بأن سير العمل ليس على ماينبغى ، أو أن قرارات الرئيس متعسفة أو متضاربة أو أنها تخلق مشكلات فى التنفيذ . والأفضل أن ينظم الرئيس الادارى كيفية استغلال وقته بما فى ذلك تنظيم اتصال مرؤوسيه به .

ولاشك أن اتجاهات الرئيس نحو العاملين ونحو القيادة والسلطة هى التى تحدد نمط العمل بالمنظمة ، فالرؤساء الذين تتملكهم النزعات التسلطية والاتجاهات الديكتاتورية فى الادارة قلما يقبلون المشاركة فى الرأى

---

(١) انظر : دكتور عبد الكريم درويش ، دكتورة / ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٢٦١ .

أو النصح أو النقد أو الاستماع الى آراء الآخرين التى تعارض رأيهم ، وهـذا يؤثر بالضرورة على عملية الاتصالات بالمنظمة ، وقد يؤدى الى توقف هـذه العملية أو عدم أدائها لوظيفتها صعودا أو هبوطا كما يجب أن تكون .

وعلى العكس من هذا تؤدى القيادة الديمقراطية والاتجاهات التقدمية فى الادارة الى تنمية اتصالات فعالة ومستمرة تخدم أهداف المنظمة وأهـداف العاملين فيها على حد سواء .

## تنمية القدرة على الاستماع (الإنصات) أثناء الاتصالات

وفى مقدمة المهارات التى تعزز نجاح الرئيس الادارى قدرته علـى الاستماع الى الآخرين ، فالمعلومات التى تصل الى الرئيس الادارى والتى على أساسها يبنى قراراته السليمة ينقل معظمها اليه من خلال الاتصـالات والاستماع الى كل مايقوله الآخرون ليس بالمهمة السهلة ، وخاصة حينما تستبد بنا الرغبة فى المقاطعة ، أو حينما يحملنا حماس الجدل والمناقشة علـى التدخل أو حينما ينفذ صبرنا ونندفع لنعرض المعلومات أو الأفكار الـتى لدينا . والمهارة فى الاتصالات وفى كبح جماح الرغبة فى المقاطعة تفيد فى مساعدة الآخرين على الاسترسال والاطمئنان الى اهتمام المستمع ، وبالتالـى افراغ مافى جعبتهم مما يهمهم أو يقلقهم . والاتصالات بذلك تهيء جـوا صالحا للوقوف على جوهر المشكلات وللتفاهم ، ويلاحظ أنه فى بعض الحـالات التى يدخل فيها شخص منفعل الى رئيسه ويحكى له مايقلقه ومايشغلـه ، يريح هذا الشخص جدا انصات الرئيس اليه حتى ولو لم يحل مشكلته من فوره .

وفيمايلى بعض أسس الانصات السليم بين الرئيس والمرؤوس

١ ـ الانصات بصبر وتجنب النقاش والجدل أثناء كلام الآخر حتى ينتهـى من الكلام .

٢ ـ محاولة فهم شعور الشخص الآخر بالاضافة الى المحتويات الفكرية لمـا يقوله .

٣ ـ الانصات الى مالا يقال غالبا مايكون أهم مما قيل .

ومن هنا يتضح أن مجرد عدم الكلام لا يعتبر انصاتا ، فالانصات تجاوب مع الشخص المتكلم لما يقوله ومايقصده ، ومالا يقوله .

وعلى هذا فالانصات فن كما أن الاتصال فن والاتصال والانصات توأمان [١]

ان النجاح والتفوق فى الاتصالات يتناسب طرديا مع القدرة على الانصات ، والقدرة على الانصات يمكن تنميتها بالتدريب بحيث نصبح مستمعين ممتازين ، وبحيث نستمر فى الاستماع كلما تازجتنا الرغبة فى المقاطعة ، وليس هذا بالمهمة السهلة ولكن فى صعوبتها سر الاتصالات الناجحة ، أن من ينصت كثيرا يعلم كثيرا ، ومن يعلم كثيرا تصبح لديه حقائق أوفر لاتخاذ قرارات أفضل .

ثم أن نجاح السلطة الرئاسية فى الاتصال يتوقف ـ من ناحية أخرى ـ على مدى استعداد المرؤسين لتلقى الأوامر والانصياع لمقتضياتها .

فالمقرر من الناحية النفسية أن المرء أميل الى عدم الاقتناع بما يعارض رغباته أو مالا يجارى مايؤمن به من قيم ، والموظفون من الطبقات الوسطى والدنيا يغلب عليهم الاحساس الطبقى ، وتكون لديهم حساسية شديدة فى مواجهة كل مايخالف عاداتهم أو يعتقدون ـ حقا أو باطلا ـ أنه يمس مستقبلهم أو مصالحهم الوظيفية . ويتوقف نجاح الاتصال على تقدير هذا الجانب النفسى لدى الموظفين ، واختيار وسيلة الاتصال المناسبة ، ولهذا فان الاتصال يكون أيسر وأدنى الى تحقيق الغرض لو أفرغ فى صورة تقليدية مألوفة تتفق مع النظام السابق ، وتكون بعيدة عن الشدة أو التهديد أو المساس بالأمن ، أنه من السهل على الرئيس الادارى أن يصدر أوامر منبتة الصلة

---

(١) انظر :

الهوارى ـ الادارة ـ الأصول والأسس العلمية ـ ص ٣٨٨ .

دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٤٧٠ .

بالمألوف، وأن يقلب عادات الموظفين وتقاليدهم رأسا على عقب أما مـــدى استجابة الموظفين الى هذه الأوامر فهو أمر مشكوك فيه .

والوسائل التقليدية للاتصال هى الأوامر الشفهية والاجتماعات واللجـان والوثائق الكتابية على النحو الذى عرضنا له فى أنواع الأوامر الرئاسية ، ولكن تقدم العلوم والمخترعات قد أضاف اليها طرقا عديدة للاتصال [١] ، بحيث أصبح لا مجال للمقارنة بين الوسائل القديمة والوسائل الجديدة الـــتى تستخدمها السلطة الرئاسية فى الادارة العامة بالنسبة للمرؤوسين .

---

(١) انظر: دكتور ابراهيم درويش ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٤ .

# الفصل الثانى
## القرارات والأوامر الرئاسية

إن أهمية توافر القدرة على اتخاذ القرارات أو الأوامر الرئاسية تنبع من أن الادارة ، كما يعرفها علماء التنظيم والادارة .. ان هى الا المراحل المتتابعة من التفكير واتخاذ القرارات .... وأن القدرة على اتخاذ القرار ينبغى أن تتوافر فى جميع من يشغلون المناصب الرئاسية ، سواء على مستوى الادارة العليا أو الوسطى أو الاشرافية ... مؤكدين على أن المرؤوسين ينظرون اليهم على أنهم عماد الادارة .

فالرئيس الادارى هو الشخص الذى سيلجأ اليه المرؤوسون لحل أى مشكلة . فما هو الأسلوب الذى يتخذه الرئيس الادارى فى اصدار القرار لحل المشكلة ؟ وما هى أنواع الأوامر الرئاسية وصورها ؟ وما هى الشروط الواجب توافرها فى اصدارها ؟ وأخيرا ما هى القيمة القانونية للأوامر والقرارات الرئاسية ؟

من أجل كل هذه الموضوعات سنوزع بحثنا فى هذا الفصل على المباحث الآتية :ـ

المبحث الأول : أسلوب السلطة الرئاسية فى توجيه القرارات والأوامر .
المبحث الثانى : أنواع القرارات والأوامر الرئاسية .
المبحث الثالث : الشروط الواجب توافرها فى الأوامر الرئاسية .
المبحث الرابع : مدى قانونية الأوامر والتعليمات الرئاسية .

## المبحث الأول
## أسلوب السلطة الرئاسية فى توجيه الأوامر واتخاذ القرارت

ان طريقة اصدار الأوامر والقرارات الرئاسية ينظر اليها من زاويتين : ـ

الأولى : وهى المرحلة الرسمية النظامية فى اصدار الأوامر والتى تتم داخل التنظيم الادارى للمرفق ذاته .

الثانية : وتتضمن النواحى السيكلوجية فى اصدار الأوامر والقرارات الادارية وهى تتضمن فى ذات الوقت المرحلة الأولى ... ونتكلم عن كل مرحلة من المرحلتين :

### أولا : المرحلة الأولى
### الخطة العلمية والرسمية فى اتخاذ الأوامر والقرارات

إن الغرض من توجيه أى قرار هو مواجهة موقف معين، أو حل مشكلة معروضة قائمة أو محتملة الوقوع ، وفى كثير من الحالات تكون المواقف أو المشكلات معروفة تماما بكافة أبعادها . غير أنه فى حالات أخرى تكون المشكلة غامضة فى كل أو بعض جوانبها ، كذلك قد تكون المشكلة فى حكم الغيب ، ولكن يتوقع المسئولون فى المنشأة حدوثها . لذلك فان الخطة العلمية لاتخاذ قرار حكيم تبدأ بتحديد المشكلة تحديدا واضحا . ثم الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لدراسة تلك المشكلة . ودراسة هذه البيانات دراسة تحليلية .

---

(١) انظر العميد : ديجى ـ القانون الدستورى ـ ١٩٢٧ م ـ ص ٣١٦ وما بعدها : حيث قسم الخطوات التى يمر بها القرار الى مراحل ثلاث وهى : ـ
١ ـ التخيل : وفيها يقوم الرئيس الادارى باجراء تصور للمهام التى يريد انجازها .
٢ ـ التفكير : وفيها يقوم الرئيس بتقدير المبررات التى تدعوه لتدخله .
٣ ـ الاصدار : حيث يعرب الرئيس عن ارادته فى اتخاذ القرار فى ثوب قانونى .

ثم اقتراح الحلول البديلة واختيار أفضلها . ثم متابعة القرار بعد صدوره وتقييم أثره للتعرف على نواحي الضعف فيه لكي تؤخذ تلك النواحي محل اعتبار عند اتخاذ القرارات الجديدة . وقد لاتوجد فواصل زمنية بين الخطوة والأخرى التى تليها . بل أنه فى كثير من الأحيان تندمج خطوتان أو أكثر سويا فلا يحس بها متخذ القرار، ومع هذا نتناول فيما بعد كل خطوة على حدة بالشرح والايضاح .

وبالاضافة الى ماتقدم يمكن القول أنه مادامت عملية اتخاذ القرارات هى أهم عناصر العملية الادارية، فان أى تطوير أو اصلاح للادارة يرتبط أساسا بمدى امكان الوصول الى اتخاذ أفضل القرارات الممكنة، ومن ثم يصبح الاهتمام بتحسين عملية اتخاذ القرارات وترشيدها هو فى واقعة اهتمام بتنمية العملية الادارية، وهذا يدعونا لأن نتعرض للخطة المناسبة التى يمكن أن تسير فيها عملية اتخاذ القرارات . وفيما يلى خطوات اتخاذ القرارات والأوامر .

أولا : تحديد المشكلة الواجب اتخاذ القرار فيها (١)

تبدأ عملية اتخاذ القرارات بتحديد المشكلة التى قد تكون محددة أصلا . ويجب التنبيه الى أن المشكلات تتغير فى طبيعتها وفى أولويتها من آن لآخر بفعل عوامل التغيير السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الحضارى اذ من العبث أن نسعى لحل مشكلة لم تعد قائمة . وعلى هذا الأساس فان تغيير طبيعة المشكلة أو ظروفها يستتبع تغييرا فى السياسة التى تنتهجها السلطة الرئاسية لحلها والقرارات التى تتخذها بصددها . وبالنسبة لأنواع المشكلات التى تعرض على الرئيس الادارى فانه يمكن تقسيم القرارات التى

(١) انظر :
دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ ص ٥٠٦ ـ ٥١٢ .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢٨ ـ ٤٣٢ .

تتخذ بشأنها الى نوعين (١) :

١ ـ الأوامر والقرارات التقليدية

وهى تتعلق بالمشكلات العادية المتصلة بأجزاء العمل اليومى وبتنفيذ النشاط الجارى فى المنظمة ويمكن تقسيمها الى نوعين :

(أ) قرارات روتينية : وهى تتعلق بالأمور والمشكلات العادية الدارجة البسيطة المتكررة كتلك المتعلقة بالحضور والانصراف والاهمال وتوزيع العمل وغيرها من الأمور والطلبات وهذا النوع يمكن البت فيه على الفور نتيجة الخبرات والتجارب التى اكتسبها الرئيس والمعلومات التى لديه . ورغم بساطة مثل هذه القرارات الا أن لها أهميتها من حيث أن كل قرار متى أتخذ يعتبر سياسة يجب أن تتبع فى الحالات المماثلة .

(ب) والنوع الثانى : من القرارات أو الأوامر التقليدية تتصف أيضا بأنها متكررة وان كانت فى مستوى أعلى من سابقتها وأكثر فنية وتفصيلا . وهى تتعلق بالمشكلات التى يوكل أمر مواجهتها الى الرؤساء الفنيين والمتخصصين الموزعين . ففى عمل المنظمات اليومى نجد أن رئيس كل ادارة أو قسم يختص بخصوص الأمور والمشكلات المتصلة بتقدم العمل وسير خطواته ويوليها اهتمامه وعنايته . كما فى حالة تعطل آلة أو توزيع العمل . أو ما الى ذلك من التطلبات .

---

(١) توجد تقسيمات أخرى لأنواع القرارات منها :

Recuring Decisions , Non-recuring Decisions

للتمييز بين القرارات التى تتكرر مرة بعد مرة عن تلك التى تتخذ مرة واحدة أو فى فترات متباعدة . أنظر :

William Gore: "Decision making research", Sidney Mailik and Edward Van Ness: Concepts and Issues in administrative behavior (Englewood Cliffs, N.T.: Pren[illegible] Hall, [illegible]62) p. 52.

ويقسمها سيمون الى :

Programmed decisions ands Nonprogrammed decisions"/

ويلاحظ أن القرارات فى الحالة الأولى تتخذ نتيجة للروتين الذى يسير عليه العمل وخاصة فى العمليات الكتابية غير الفنية التى تتخذ فيها القرارات دون مجهود .

٢ ـ المشاكل أو الأزمات الطارئة

ان كل رئيس يواجه أمورا طارئة كل يوم مغير أن هذه الأمور تختلف حدتها وخطورتها وفقا لمدى كمال الخطط الموضوعة والسياسات المقررة • فما دامت هذه الخطط والسياسات متينة ومعقولة وقائمة على توقعات حكيمة ومفهومة من كافة الأطراف المعنية بتطبيقها ، فان الأزمات التى تتعرض لها الادارة تقل الى أدنى حد • هذا وبالرغم من أن العلم بالخطط والسياسات والتجارب السابقة ييسر الأمر فى معالجة الأزمات ، فان الرئيس الكفء هو الذى لايسمح للسياسة المرسومة أن تعرقل قراره بالعلاج ، فلابأس من تغيير تلك السياسة اذا استلزم الأمر ذلك •

وفى العادة ينفرد الرئيس المختص باتخاذ القرار فى شأن المشكلة أو الأزمة الطارئة، ومع ذلك فانه يجدر به أن يستعين بنصائح رؤسائه ومرؤوسيه ومشاورتهم واذا لم يتح له الوقت الكافى للتشاور فى المشكلة فانه ينبغى عليه ـ وخاصة اذا كان القرار هاما ويؤثر على مستقبل العمل ـ أن يشرح لهؤلاء وأولئك الأسباب التى اضطرته الى اتخاذ قرار منفرد فورى وعاجل، وأن يحيطهم علما بما ينبغى على كل منهم أن يفعله تنفيذا لقراره • كما يبين لهم درجة المرونة المسموح بها فى التنفيذ ، وبهذا يضمن الرئيس تعضيد المرؤوسين له ومشاركتهم اياه فى تحمل المسئولية الناجمة عن القرار ، فضلا عما يترتب على ذلك من بعث حماسهم ورفع معنوياتهم واحساسهم بروح الجماعة المتعاونة •

ثانيا : الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة (١)

ان اتخاذ القرار بشأن موقف أو مشكلة أو طلب معين ، يقتضى جمع المعلومات والحقائق باعتبارها مادة العمل الادارى عن الحالة المعروضة وما

---

(١) انظر: دكتور/ابراهيم درويش ـ الادارة العامة فى النظرية والتطبيق ـ ١٩٧٨م ـ ص ١٤٢•

يحيط بها من ملابسات ، فرجل السلطة الرئاسية يجدر به أن يأخذ المجهول في حسبانه . والحصول على المعلومات والبيانات يقلل من حجم ذلك المجهول على قدر الامكان ، وبقدر الدقة في المعلومات وكمالها ومدى الصحة فيها ، يتوقف النجاح المرتقب للتوجيه والقرار المتخذ ، لهذا يجب العناية بتحديد البيانات والمعلومات المطلوبة وتصنيفها وتعيين المصادر التي يمكن استقاؤها منها .

هذا وتختلف البيانات اللازمة من مشكلة لأخرى وفقا لطبيعتها ، كما أن البيانات المتوافرة قد لاتكون كافية لمعالجة الموقف وحينئذ تسعى السلطة الرئاسية الى جمعها أو تعتمد على تقديراتها بشأنها اذا لم يكن مفر من ذلك ، بشرط أن تكون هذه التقديرات معقولة ومقبولة .

ومن الضروري بعد جمع المعلومات ، أن يقوم المختصون في الجهاز بمراجعتها وتهذيبها للتأكد من صحتها وعدم وجود تعارض بين بعضها والبعض الآخر ، واختزال الزائد عن الحاجة منها ، ثم يقومون بتبويبها ما أمكن وتنظيمها حتى تستخدمها السلطة الرئاسية بسهولة . ومن المعروف أنه كلما قلت المسافة بين الرئيس الادارى ومصدر المعلومات كلما زادت فاعلية القرارات وتحقق الوفر في الوقت والجهد ، لذا حبذا لو كان الجهاز المختص بجمع المعلومات قريبا من السلطة الرئاسية التي تتخذ القرارات .

ثالثا : دراسة البيانات والاحصاءات

لكي تصير المعلومات ذات فائدة لاتخاذ قرار أو توجيه معين ، يجب أن تكون معبرة عن معان تمكن السلطة الرئاسية من الفهم الصحيح لاتجاهات الأمور ، فالارقام وحدها لاتكفي ، بل ينبغي التعرف على العلاقات بينها ومعرفة الاتجاهات التي تعبر اليها . لهذا يجب أن تحلل البيانات وتجرى المقارنات وتؤيد بالرسوم والأشكال البيانية اذا لزم الأمر حتى تستخلص النتائج التي تدل عليها وتتكون الصورة السليمة عن المشكلة .

ومن المعروف أن هذه الدراسة تساعد التقدير الشخصى لرجل السلطة الرئاسية ، فتفسير البيان الواحد قد يختلف أمره تبعا لوجهات نظر مفسرية ، لهذا يجب أن تعرض كافة التفسيرات على السلطة الرئاسية حتى تضعها هى الأخرى موضع الدراسة عند اتخاذ القرار .

رابعا : تعيين الحلول البديلة واختيار أفضلها (١)

من صفات المشكلة أن تتباين الآراء حولها ، فالمشكلة التى ليس لها الا حل واحد لاتعد مشكلة فى ذاتها ، بل هى حقيقة لابد من التسليم بها ، ومادام للمشكلة أكثر من حل فان وجهات النظر بشأنها تتعدد وتتباين قوة وضعفا ، ويكون لكل منها مايؤيدها ومايقف ضدها . ولمعرفة الحلول البديلة يحتاج الأمر الى فحص دقيق لمكونات المشكلة ولاشك أن الدراسة الجماعية الديمقراطية فى ذلك يوسع رقعة الفحص ويتيح الفرصة لظهور المزيد من الآراء والمقترحات البديلة فتكون فرصة العلاج الصحيح أكبر وينتهى الأمر الى صدور قرار حكيم .

وبذلك تحصل السلطة الرئاسية على مجموعة من الآراء الناضجة ، فتستطيع أن تختار الحل من بينها والذى يكون أكثر ملاءمة وفقا للظروف المحيطة بالمشكلة . والطريقة التقليدية لتقييم الحلول البديلة تقوم على تعيين مايتمتع به كل حل من مزايا ومايتصف به من عيوب أو مخاطر، ومدى الكفاية التى يحققها الحل من حيث الاقتصاد والسرعة والاتقان . هذا ويجدر بنا أن نشير هنا الى أنه لاينبغى اهمال التقدير الشخصى للرئيس الادارى عند اصدار القرار ، فالمسئولية أولا وأخيرا تقع على عاتقه وحده ، فضلا عن أن خبرته وتجربته تعد أساسا لايمكن اغفاله فى معالجة المشكلات ، وكذلك فانه منا

---

(١) انظر :
دكتور/كمال أبو الخير — المرجع السابق — ص ٥٠٠ .
دكتور/ابراهيم درويش — المرجع السابق — ص ١٤٣ .

يؤخذ فى الاعتبار أيضا الامكانيات المتاحة لتنفيذ الحل المقترح ومدى توفرها حالا ومستقبلا . كما أنه من ناحية أخرى هناك عامل آخر هام له وزنه هو الاعتبارات السياسية التى قد تنجم عن تنفيذ القرار بعد صدوره . فمعظم القرارات الادارية تتصل باتجاهات النظام القائم واهدافه لهذا يجب أن يكون القرار فى اطار المصلحة العامة ومتمشيا مع السياسة المقررة للدولة ومساهما فى تحقيق الأهداف القومية .

خامسا : متابعة القرار وتقييمه (١)

ان مجرد اتخاذ قرار لايكفى لوضعه موضع التنفيذ الفعلى ، بل ينبغى أن يعرف بأمره كل من له علاقة تنفيذية به . وتتوقف فاعلية القرار أو الأمر على احكام نظام الاتصالات وفاعليته داخل المنظمة . فالقرار المكتوب يجب أن ينسخ ويبلغ للمعنيين بأمره فى أقصر وقت ممكن . حتى يحاط الجميع به علما ويلتزم كل منهم بمضمونه فور صدوره . والخطوة التالية لتبليغ القرار هى شرحه شرحا وافيا للمرؤسين والمنفذين وحبذا لو كان الشرح شفهيا فى اجتماع يعقد لهم . بحيث تتاح لهم الفرصة للاستفسار عما يغمض عليهم من أمره ، وتشرح لهم الآثار المترتبة على تنفيذه أو الاهمال فيه ، والسلوك الواجب منهم حياله ، وبهذه الصورة ينتقل القرار من السلطة الرئاسية التى أصدرته الى الأجهزة المنفذة له بالصورة الصحيحة التى قصدتها تلك السلطة .

وبعد أن يوضع القرار موضع التنفيذ ، يجدر بالسلطة الرئاسية أن تتابع ذلك للتعرف على نواحى النقص أو الضعف فى قرارها فتعمل على تعديله بما يتلائم مع تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاية فى العمل متى كان التعديل جائزا قانونيا . وفى مقدمة المسائل التى يجدر بالسلطة الرئاسية أن تلتفت اليها وتضعها فى مكانها المناسب من اهتمامها اختيار الوقت الملائم لاتخاذ أمر أو قرار معين . وبالرغم من أنه لاتوجد معايير ثابتة لاختيار ذلك الوقت

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش ــ المرجع السابق ــ ص ١٤٣ .

فانه لايعدو أن يكون الوقت الذى ترى فيه السلطة الرئاسية أن القرار ينتج فيه أفضل الآثار تحقيقاً لاهدافه ماعتمادا على قدرة الادارة على استقراء الحوادث والتنبوء بالمستقبل وتقدير الموقف الذى تمر به المنظمة ، فكم من قادة نجحوا لانهم أختاروا الوقت الملائم لاتخاذ قراراتهم .

مما سبق يتضح أن مهمة اتخاذ القرار لاتنتهى بصدوره ،فهو لايحقق فاعليته الا عن طريق عملية المتابعة المستمر لتنفيذه ،وبذلك تتأكد السلطة الرئاسية مما اذا كان القرار سليما ومحققا لهدفه ، فبعض القرارات قد تنقصها نواح قانونية أو فنية أو مالية يكشف عنها التنفيذ،مما يستدعى مراجعتها أو تعديلها ،وهذه يجب أن تتم بالاشتراك مع من أتخذ القرار أصلا حتى لاتتغير طبيعة البرامج أو الخطة أو تمسخ ،وعملية المتابعة هذه يجب أن تتم من داخل وخارج المنظمة لتتحقق بصورة مثلى ،ويمكن للسلطة الرئاسية أن تختار طريقة المتابعة المناسبة عن طريق الأجهزة المتاحة لديها والرؤساء العاملين بالمنظمة والفنيين والاستشاريين ،وعن طريق الوقوف على اتجاهات الرأى العام ،ونتائج البحوث والدراسات ... وما الى ذلك .

---

## ثانيا : المرحلة الثانية
## الجانب النفسى فى اتخاذ الأوامر والقرارات الرئاسية

اذا كان المسلم به أن الموظفين فى الدرجات الدنيا The rank and file يقتصر دورهم على تنفيذ الأوامر المحددة ،التى تصدر اليهم من رؤسائهم ، فانه من الخطر أن يؤدى ذلك الى تحويلهم الى مجرد آلة أو أن تغفل أهميتهم فى المشاركة فى اصدار القرارات الادارية،فقد أثبتت التجارب أن على مدى معاونة هؤلاء الموظفين الصغار وعلى درجة حماسهم للعمل تتوقف كفاية الرئاسة الادارية ،ولهذا فان من أهم ماتعنى به المنظمات تنمية الصلات غير الرسمية بين هذه الطبقة من الموظفين ورؤسائهم (عن طريق النوادى المشتركة والحفلات ... الخ ) وغرس روح العمل المشتركة بين الأفراد .

وإذا كانت القرارات الادارية تستند فى صدورها الى معلومات وبيانات، تتولى الجهات المختصة تجميعها وتحليلها ووضعها تحت تصرف الرئيس المختص باصدار القرارات ليتخذ قراره فى ضوئها ، فانه من النادر أن تكون هذه البيانات قد استوفيت على الصورة التامة ، لان المشاهد فى الوقت الحاضر أن السرعة التى تتسم بها الادارة العامة الحديثة نتيجة لروح العصر وظروفه ، لاتترك الوقت اللازم لتجميع كافة البيانات والمعلومات . ومن ثم فان الرئيس الادارى كثيرا مايصدر قراره أو أمره على أساس الاحتمالات الغالبة معتمدا فى ذلك على احساسه المجرد أكثر من اعتماده على المنطق الرصين[1]

وتستند هذه الطرق غير المنطقية فى اصدار القرارات الادارية الى الظروف السيكلوجية ، والى العناصر المادية والاجتماعية التى تحيط بالادارة ، والتى من نتيجة تفاعلها تتكون الموهبة الادارية ، التى توحى بدورها الى الرئيس الادارى باختيار الصالح [٢]. وإذا كان من العسير أن نحدد متى يتعين على الرئيس الادارى أن يلتزم حدود المنطق ومتى يجوز له أن يخرج عليه ، فان من المسلم به أن الظروف المحيطة بعملية اصدار القرارات الادارية تضطر الرئيس الادارى الى الاعتماد على أحكام غير منطقية فى بعض الأحيان . وكثيرا مايتبين أن مثل تلك الاحكام مناسبة للظروف التى صدرت بسببها وبخصوصها ، أو أنها لامفر منها ، ومثل هذه الاحكام لايمكن أن تصدر الا عن تجربة ومران طويلين بل أنها موهبة طبيعية لاتتوافر للكثيرين .

---

(١) انظر :
العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ١٨٤ .
دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ١٥٦ .

(٢) انظر : الاستاذ/هوايت ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٥ .

وإذا كان صحيحا أن القرارات الادارية تتكيف الى حد كبير بالبيئة الادارية التي تصدر فيها، فانه مما لاشك فيه أن طريقة أصدار تلك القرارات تتأثر بشخصية كل رئيس على حده ومدى استعداده لتحمل المسئولية والتحكم في اعصابه وعواطفه ومقدرته على حمل من يتعاون معه على احترامه واحترام أوامره وتنفيذها .

## المبحث الثاني
## أنواع الأوامر الرئاسية وصورها

تتشكل وتتنوع الأوامر الرئاسية الى صور عديدة وتحمل كل منهــا اصطلاحا خاصا، بالنظر الى دورها في تصريف الأعمال الادارية الخاصة بالمرؤوسين .

وقد أورد Cottin في مؤلفه عن الأمر الرئاسي وأثره في مسئولية الموظفين تعداد المسميات تلك الأوامر، فجمعها على النحو التالي : تعليمات، منشورات ، أوامر مصلحية ، برقيات ، رسائل ، قرارات ، ولوائح (١)

وفي حديثنا عن أنواع الأوامر الرئاسية سنقتصر على دراسة الصــور الشائعة منها . وهي التعليمات والمنشورات ومذكرات الخدمة والأعمال ذات النماذج . وسنتناول كل منها بالايضاح .

### أولا : التعليمات أو الأوامر الإدارية أو المصلحية أو المكتبية

هناك تعريفات فقهية متعددة للتعليمات الرئاسية ، ولكنها تلتقي علــى معنى واحد ، وهو أنها تلك الأوامر الملزمة التي يصدرها الرؤساء الى مرؤوسيهم ، لتبصيرهم في مباشرة مهامهم على نحو أمثل (٢). وهي توجه الى الموظفين

---

(١) يراجع في هذا الموضوع المراجع الآتية : ـ
دكتور/عاصم عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١١١ ـ ١١٩ .
Cottin: L'ordre hierarchique et la responsabilite des agents Public., 1941, Rennes , p. 239.
Mandrette, Les instructions de superieurs hierarchiques en droit administratif. T. Paris, 1908, p. 27.
Vincent: Le pouvoir de decision unilaterale des autorités administrative, T. Paris, 1964, p. 213.

(٢) انظر على سبيل المثال تعريف Dufor للتعليمات فهو يقول بأنها الأوامــر التي يكون الهدف منها تبصرة المرؤوسين بالروح التي يمارسون بها الأعمال المطلوبة منهم.

بناء على واجب الطاعة ومن ثم لاتخاطب أفراد الجمهور كمبدأ عام، لانعدام الصلة الرئاسية بين الادارة والأفراد . هذا من الناحية الرسمية . ولكن من الناحية الواقعية فان هذه التعليمات تؤثر على الأفراد وتخاطبهم . ومثال ذلك أن تصدر تعليمات رئاسية بتفتيش حقائب الداخلين من الجمهور فمثل هذه التعليمات ولو أنها صادرة وموجهة الى بعض الموظفين لتنفيذها الا أنها تخاطب الأفراد، لأنها تتصل بهم وتؤثر على حقوقهم .

وقد أجرى Mandrette تقسيما للتعليمات وفقا لدور كل منها على النحو الآتي :

١ - تعليمات " شارحة " : وذلك حين يقوم الرئيس بايضاح مسألة غامضة .

٢ - تعليمات ناصحة أو مشيرة : حين يرى الرئيس أن جانبا من التقدير يجب أن يترك للمرؤوسين .

٣ - تعليمات آمرة :- حين يعطي الرئيس أمرا معينا ويجعل طاعته على المرؤوس حتما مقتضيا .

٤ - تعليمات مقررة أو مؤكدة : - حين يبقى الرئيس على وجهة نظره بالرغم من ملاحظات مرؤوسيه، فهو يؤكد من جديد موقفه من قرار سابق (١).

وقد يتم توجيه التعليمات الى فريق من الموظفين أو الى موظف بعينه

---

= في ظروف متوقعة أو غير متوقعة . مشار اليه في ماندريت ص ٢٧ . وانظر كذلك تعريف دي لوبادير - عناصر القانون الاداري - ١٩٦٣ م - ص ٢٥٥ . وكذلك ريفيرو في مؤلفه " القانون الاداري " - سنة ١٩٧٧ م - ص ٩٨ . ويلاحظ أن المرجعين الآخرين يسويان بين التعليمات والمنشورات في التعريف .

(١) يعرف الدكتور/فؤاد العطار التعليمات ، بأنها عبارة من الأوامر التي تصدر الى موظف معين ، شفوية أو كتابية بينما المنشورات تكون هي الأوامر التي توجه الى طائفة من الموظفين في شكل مكتوب . (القانون الاداري - الطبعة الثالثة - ص ١٠٧ ) . ويؤخذ على هذا التعريف أنه مقتضب ، ولا يبين حقيقة كل من التعليمات والمنشورات على وجه التحديد وحسبما هو مقرر في الفقه والقضاء . انظر ماندريت - المرجع السابق - ص ٢٧ .

أو باسم المرفق أو المصلحة ذاتها ، وهذه التعليمات قد تكون تعليمات شفوية أو تعليمات مكتوبة وهى الصورة الغالبة . والتعليمات الشفوية غالبا ما تكون بالنسبة لكبار الموظفين، أو بالنسبة للظروف العاجلة التى تستدعى تدخل السلطة الرئاسية على نحو أسرع ولا يكون هناك وقت لاعداد تعليمات مكتوبة ، كما لو صدرت أوامر شفهية من مهندس بمرفق المياه الى مرؤوسيه بالتوجه على وجه السرعة لاصلاح أعطال طارئه .

ويرى Vincent التفرقة بين الأوامر المصلحية أو الادارية وبين التعليمات ، فيعرف الأمر الادارى بأنه الزام من رئيس الى مرؤوس يحمل طابع القهر ، بينما التعليمات عوما تهدف الى تيسير قيام المرؤوسين بوظائفهم من أجل تنفيذ القوانين (١).

ويرى الدكتور عاصم عجيلة ونحن نؤيده فيما ذهب اليه أن هذه التفرقة موضع نقد ، فالأوامر الادارية أو المصلحية لاتعدو أن تكون ضربا من التعليمات ، والتعليمات تتمتع بخاصية آمره مهما كان الاسم الذى نخلعه عليها ، ومن ناحية أخرى فالأوامر المصلحية أو الادارية تهدف هى الأخرى الى أن تيسر للمرؤوسين كيفية قيامهم بأعبائهم .

## ثانيا: المنشورات أو الكتب الدورية أو النشرات المصلحية

المنشورات هى عبارة عن الأوامر الرئاسية المكتوبة ، التى تتصف بطابع العمومية وتوجه الى المرؤوسين بصفة دورية ، ويفترق هذا النوع من الأوامر عن التعليمات فى أمور يمكن أن نجملها فيما يلى :

أ : أن المنشورات لاتكون الا أوامر خطية أى مكتوبة بينما التعليمات قد تكون مكتوبة أو شفوية .

ب : يغلب على المنشورات طابع العمومية والدورية كما أنها تصدر عادة

---

(١) انظر / فنسيا ـ المرجع السابق ـ ص ٢١٤ .

من الوزير أو رؤساء المصالح ، بينما لايصدق ذلك دائما بالنسبة للتعليمات .

خ : المنشورات لاتحمل طابع الالزام دائما ، فهي تترك للمرؤسين حظا من التقدير، ويكون دورها حينئذ هو مجرد الارشاد والتوجيه أما التعليمات فهي دائما ذات طابع قهري ملزم .

والمنشورات قد تأخذ اسماء أخرى في الحياة العملية للادارة تصدر بها ، مثل الأوامر اليومية ، والنصائح والتوصيات والتوجيهات أو القواعد القانونية .

وتنقسم المنشورات في الفقه والقضاء الى نوعين، ويترتب على التفرقة بينهما نتائج بالغة الأهمية فهي :ـ

١ ـ منشورات تفسيرية .

٢ ـ منشورات لائحية (تنظيمية) .

أما المنشورات التفسيرية أو المفسرة فهي تلك التي تصدر عادة لتفسير نص تشريعي، وتستهدف حسن سير الادارة ، ولاتضيف شيئا الى تلك النصوص أو القواعد القانونية فلاتعدل أو تلغى القواعد المعمول بها .

وهذا النوع من المنشورات ولو كان القصد منه تفسير القوانين واللوائح ، فانه مع ذلك يكون غير ملزم للأفراد اذ أنهم لايلتزمون الا بالقانون في ذاته وتفسير المحاكم له ، فهو لايلزم سوى الموظفين وحدهم بناء على واجب الطاعة (١)

أما المنشورات اللائحية وتسمى بالمنشورات التنظيمية ، فهي تتعدى نطاق التفسير سالف الذكر ، لتضيف الى النصوص التي يجرى تفسيرها

---

(١) انظر : دكتور/محمد كامل ليله ـ الرقابة القضائية على أعمال الادارة ـ ١٩٧٠م ـ صفحة ٩٤١ . وانظر أيضا حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/١٠/١٦ ، السنتان ١٢ ، ١٣ ص ٦ ـ وقد أثير فى هذا الحكم مشكلة قانونية تتعلق بمدى التزام الأفراد بتفسير نصوص القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ ، بشأن عقد العمل الفردى .

نصوصا أخرى (١). فهي تكمل فراغا تشريعيا قائما في النصوص، وبالتالي فيمكن لها أن تؤثر في مراكز الأفراد ، بفرض أعباء جديدة عليهم كما يمكن لهم أن يدعو بحقوق قبلها . ولذلك فان الفقيه الكبير " دى لوباد ير" يشترط بخصوص هذا النوع من المنشورات أن تكون صادرة من الرئيس الذى يتمتع بممارسة السلطة اللائحية (٢).

## ثالثا: مذكرات الخدمة

هذه المذكرات عبارة عن الملاحظات المكتوبة التى يبديها الرؤساء بخصوص أعمال مرؤوسيهم وتتضمن توجيها لهم فى أعمالهم أو بالنسبة لتصرفاتهم . وهذا النوع من الأوامر الرئاسية يقع تحت تعبير "أعمال الادارة الداخلية" بمعناها العام . ومن فوائده العملية أنه يسعف الرؤساء فى تنبيه المرؤوسين الى مايقع منهم من أخطاء ، دون حاجة لإقحامهم فى نطاق المسئولية التأديبية . فالرؤساء قد يرون أن اتباع هذه الوسيلة بالنسبة لبعض الموظفين أجدى من الالتجاء الى تأديبهم ، خاصة اذا كان الموظف لايزال حديث عهد بالعمل أو كان خطأه ينم عن استهتار من جانبه (٣)

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى خصوص هذه الطائفة من الأعمال الرئاسية ، بأنه لايعتبر من قبيل العقوبات التأديبية تلك الملاحظات البسيطة التى يوجهها الرئيس الى مرؤوسيه بمناسبة تأديتهم لواجباتهم ، اذ هى تعد من قبيل الاجراءات الداخلية ، التى لاتقبل بطبيعتها الطعن فيها بدعوى الالغاء (٤)

---

(١) راجع : دى لوباد ير ـ المرجع السابق ـ ص٢٥٦ .

Lachaume: La hiérarchie des acts administratifs exécutoires en droit public francais. 1966. p. 81.

(٢) دى لوباد ير ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٧ .

(٣) العميد الطماوى ـ قضاء التأديب ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥٩ .

(٤) حكم المجلس فى ١٩٥٣/٥/٦ ، المجموعة ص ٢٠٦ . وكذلك ١٩٦٧/٣/١٥ المجموعة ص ٢٠٣ وحكمه فى ١٩٦٩/٢/٧ . منشور فى .A.J.D.A سنة ١٩٦٩ ـ ص ٢١٩ .

وقد سارت المحكمة الادارية العليا في مصر ، في ذات اتجاه مجلس الدولة الفرنسي ، فقضت بأن وكيل الوزارة حين قام بتحرير مذكرة أرفقت بملف الطاعن تتضمن منحه فرصة لاثبات جدراته بسبب ما أشتهر عنه من سوء في التصرف والاستهتار والاهمال ، فضلا عن عدم كفاءته في تولية منصب رئاسي ، فما هي الا مجرد ملاحظات غير قابلة للطعن فيها ، لانها من قبيل الاجراءات الداخلية التي تهدف الى مجرد التنظيم الداخلي للمرفق ، حتى ولو كانت قد حررت في أسلوب لاذع يتجاوز العبارة التي تتضمنها عادة عقوبات الانذار أو اللوم أو التوبيخ ، فليس من شأن هذا الاسلوب الذي تفرغ فيه تلك المذكرات ، أن يغير من طبيعتها أو أن يحولها الى عقوبة تأديبية ، (١)

## رابعا: الأعمال الداخلية ذات النماذج (٢)

قد تقوم السلطات الرئاسية مثلا ، باعداد نماذج لقرارات أو تصرفات ادارية لكي يتبعها المرؤوسون في بعض التصرفات والأعمال التي يباشرونها ، ومن هذا القبيل اللوائح النموذجية ، ونماذج العقود وبعض الأنظمة الأخرى ، التي قد تحتاج اليها الادارة في العمل ، وهذه الأعمال النموذجية قد تكون الزامية وقد لاتكون كذلك ، ولقد ذاع الأخذ بالاجراءات النموذجية في العصر الحديث ، في علاقة السلطات الرئاسية بالنسبة للهيئات التابعة لها أو بالنسبة لمرؤوسيها صوبا ، حتى أن الفقيه Rivero يعتبر هذا النوع من الأعمال الرئاسية ، من الملامح الرئيسية لتطور العلاقات الرئاسية في

(١) حكمها في ٢٣/١٢/١٩٦٧ ، لسنة ١٣ ص ٣٢٢ ، والعميد الطماوي ــ المرجع السابق ص ٢٥٠ ،

(٢) راجع في هذا الموضوع بالتفصيل رسالة Rongère وموضوعها "الاجراء النموذجي" "Le preocede de l'acte - type" مشار اليه في رسالة الدكتور/عجيلة ــ المرجع السابق ــ ص ١٦٦ ،

الادارة المعاصرة (١).

والفائدة العملية التى ترجوها السلطة الرئاسية من تلك الأعمال تكمن فى أنه بواسطتها يمكنها أن تمد رقابتها الكاملة على الأعمال والاجراءات التى تتخذ بمعرفة السلطات الخاضعة لها .

وقد لاحظ Wiener أن مباشرة هذه السلطة من شأنه تمكين السلطة الرئاسية من أن تحصل على الأهداف المرجوة فى سهولة ، بيثها فى كافة أرجاء الدولة حتى أن مباشرة هذه السلطة تعدل اصدار قرار واحد من جانب السلطة المركزية (٢).

## خامسا : قرار الوزير

القرار الوزارى هو أهم القرارات الرئاسية فى أعين الموظفين بسبب سمو مكانة الوزراء فى السلم الادارى . كما أنه القرار الرئاسى الوحيد الذى يمارس كقاعدة عامة بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية بالأجهزة الادارية وهو بذلك يعمل على ارساء وجهة نظر واحدة ، سواء فى تفسير القوانين واللوائح أو فى تنظيم الشئون الادارية .

وقد أوضح Vedal أن القرار الوزارى يمكن أن يستعير الأسماء المختلفة للأوامر الرئاسية التى سبق لنا بيانها ، وإن كان ما يميزه هو احتواءه عادة على ديباجة تتضمن الاشارة الى النصوص القانونية أو اللائحية التى استند اليها ، ثم منطوق غالبا ما ينشطر الى مواد أو بنود (٣). وهو قد

---

(١) انظر فى ذلك مقال :
Remarques opropos du pouvoir hierarchique"
منشور فى A.J.D.A. ١٩٦٦ القسم الأول ــ ص ١٥٥ .
(٢) راجع وينر ــ المرجع السابق ــ ص ٨٦ .
(٣) فيدل ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٢ .

يتخذ على مستوى عدة وزارات لأمور تتعلق بها مجتمعة (١). أو يتعلق بشئون وزارة واحدة .

وهذا القرار الوزارى قد يكون قرارا فرديا أو يكون قرارا تنظيميا أو لائحيا . وسنعرض لكلا النوعين بإشارة سريعة :

أ ــ القرار الفردى

يمارس الوزير اختصاصا أصيلا فى اصدار القرارات الفردية التنفيذية ، والتى تتضمن تطبيق القواعد التنظيمية على الحالات الفردية . فهو والحالة هذه يعد السلطة الوحيدة التى تعتبر أهلا لممارسة الوظيفة التنفيذية (٢)

ب ــ القرارات اللائحية أو التنظيمية (٣)

يتمتع بالسلطة اللائحية أصلا اما رئيس الدولة أو رئيس الوزراء وفقا للنظام الدستورى فى كل دولة . ولكن مجلس الدولة الفرنسى ــ وفى مناسبات عديدة ــ أورد استثناءات عديدة على هذا المبدأ حتى جعله مبدأ متصدعا (٤) فقد قرر مثلا فى حكم Jamart أن الوزير له الحق فى اصدار اللوائح المتعلقة بتنظيم الادارات التابعة له ، مثله فى ذلك مثل كل رئيس فى مرفقه بدون حاجة الى نص تشريعى خاص (٥).

---

(١) يميز كوبون بين قرار الوزير Arrete بصفة عامة وقراره التنفيذى المسمى "Decision executoire" ولكنه يقول أن مجلس الدولة الفرنسى يسوى بين النوعين فى آثارهما القانونية . أنظر مؤلفه :

Quermonne: L'évoulution de la hiérachie des actes juridiques th. dactylo. Coen., 1952, p. 201.

(٢) رشوت بدوى ــ تدرج القرارات ــ ص ١٠٥ . كوبون ــ المرجع السابق ــ ص ٢٠٠ ــ ٢٠١ .

(٣) راجع فى هذا الموضوع على وجه التفصيل رسالة منير ــ السلطة اللائحية للوزير ــ المرجع سالف الذكر .

(٤) لافوم ــ المرجع السابق ــ ص ٣٠ . وقد أشار المؤلف الى عدة أحكام عديدة لمجلس الدولة الفرنسى . وكذلك راجع منير ــ المرجع السابق ــ ص ١٥ .

(٥) حكم المجلس فى ١٩٣٦/٢/٧ ــ المجموعة ص ١٧٢ ــ مشار اليه فى رسالة دكتور/عاصم عجيلة ــ ص ١١٨ .

وفي البحث الذي أجـــــراه Wiener (١) عن السلطة اللائحيـــة للوزير ، بين أن الاختصاصات اللائحية للوزير متعددة ، وأن منها ما يمـــارس بطريقة مباشرة ومايمارس بطريقة غير مباشرة ، فأما اختصاصات التي من النـــوع الأول فهي التي يمارسها دون وسيط وهي على نوعين :

الأول: مايمارس بناء على صلاحيات خاصة :

ومن قبيل ذلك سلطته في اتخاذ القرارات الفردية أو تفسير القوانـــين واللوائح وحالة التفويض .

الثاني: مايمارس بصفة أصلية وهي اللوائح المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمرفق .

أما الاختصاصات اللائحية غير المباشرة فهي التي لايكون فيها الوزيـــر صاحب اختصاص أصيل ومع ذلك فهو يباشرها بوسيلتين :

أولا : عن طريق مساهمته في اعداد المراسيم " Decrets " سواء كان ذلك بطريقة التوقيع المجاور " Contreseing أو عن طريق الاقتراح من جانبه .

ثانيا : عن طريق التأثير الفعلي على ممارسة المرؤسين لاختصاصاتهـــم اللائحية باصدار التعليمات اللازمة لهم بناء على واجب الطاعة .

---

(١) راجع في ذلك رسالته سابقة الذكر .

## المبحث الثالث
## الشروط التي تراعيها السلطة الرئاسية في توجيه الأوامر والتعليمات الداخلية

يفتقر الموظفون بصفة دائمة الى تعليمات الرؤساء وتوجيهاتهم ، وكثيرا ما يتعللون بعدم وصول تعليمات وزارية اليهم في صدد تطبيق القوانين واللوائح ،حتى أن الموظف قبل وصول هذه التعليمات اليه ، لايستطيع الا أن يجيب : ليس عندى أوامر فأنا لا أعرف مرسوم أو قانون ، كما أنني لست ملزما بالاشتراك في الجريدة الرسمية (١). فالمشرع حين يسن قاعدة ما فان هذا ليس من مقتضاه أن توجد القوة الدافعة للعمل داخل الادارة ، وانما يضطلع الرؤساء بهذا الدور ،فيمشون في تلك القاعدة فاعليتها عن طريق التشريعات الداخلية التي يصدرونها من جانبهم الى المرؤسين داخل المرفق .

وقد أظهرت الدراسة الميدانية التي أجريت داخل بعض الأجهزة الادارية بمعرفة فريق من الباحثين في الجهاز المركزى للتنظيم والادارة أن من بين الأسباب التي تؤدى الى ارتكاب الأخطاء والجرائم التأديبية افتقار الموظفين الى اللوائح والتعليمات الرئاسية (٢)

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان هذه اللوائح والتعليمات أن وجدت فلاسبيل للموظفين بصفة خاصة للحصول عليها ،لأنها إما غير مطبوعة أو تتمثل في نسخة وحيدة ،وقد لايستطيع جميع الموظفين الاطلاع عليها ، وإما

---

(١) انظر فى ذلك / ميتر ــ المرجع السابق ــ ص ١٧٣ .

(٢) دكتور/محمد مختار عثمان ــ الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة ــ ١٩٧٣ م ــ رسالة دكتوراه ــ عين شمس ــ ص ٣٥٣ . وقد أورى التقرير الذى انتهى اليه الباحثون فى هذا الشأن ، ان المرؤسين كثيرا مايجدون أمامهم ثغرات فى التشريع الداخلى ، يكون من العسير عليهم علاجها .

تقادم عليها الزمن ، وربما نفذت طبعتها ومن ثم يتلقى الموظف التعليمات والتوجيهات عن سلفه أما مشوهة أو منقوصة أو غير واضحة وهذا هو الأصل الذى يجرى عليه العمل فى هذه المرافق .

ومع ذلك فهناك استثناءات تلاحظ فى العمل على النحو الآتى :

أحيانا يكتشف الموظف أن بعض الظروف قد نشأت مما لا تغطيه التعليمات أو أن يعرف الرئيس الادارى بأنه فى حالة معينة تكون التغييرات فى الاجراء ضرورية وتكون هذه مستثناه وهنا تكون الحاجة ماسة الى تعليمات محددة معينة واضحة يجب أن يتعرف عليها الموظف لفوره .

وهناك أيضا حالة الطوارئ التى يجب التعامل معها بصفة خاصة وهنا تتجه الانظار الى الرئيس الادارى ، لتحديد الأسلوب التى يتبع ، فعلى سبيل المثال قد تتوقف القوة المحركة للآلات أو يصاب أحد الموظفين أو يشتعل حريق ، هنا يجب أن يسارع الرئيس الادارى الى تولى القيادة ، والسيطرة على الموقف وهو ليس برئيس ادارى ان لم يستطع مواجهة هذه الطوارئ .

وقد تنشأ مشكلات فى أسلوب العمل ، وقد يجئ العامل الى الرئيس الادارى قائلا له " أننى لا أفهم ماذا هو متوقع منى أن أعمل هنا " ، أو أن يقول " أننى لا أعرف كيف أعمل هذا " .

وأخيرا فان العلاقات بين العمال المرؤسين أو داخل أحد الأقسام أو الادارات تتطلب فى الغالبية تسوية خاصة وهذه تستلزم بدورها اصدار الأوامر أو القرارات .

ويجب على الرؤساء أن يميزوا هذه المواقف لاصدار الأوامر على أساس المفاضلة بينها بسبب أنه من الأهمية اظهار وايضاح أن أوامر التوجيه القليلة التى تعطى تحت الظروف العادية انما تنمو عادة من العلاقات اليومية بالنسبة للرئيس والمرؤس على السواء .

وفى مجال الأعمال العادية الطبيعية فان المرؤوس دائما ما يتطلع الى الرئيس على أنه الشخص الذى يلجأ اليه طالبا المعونة والتوجيه لما لديه من خبرة ودراية بالعمل أكثر منه ، لذلك يقوم الرئيس باصدار الأوامر والتعليمات والارشادات المتعلقة بالعمل ونظام العمل .

وواجب المرؤوس أن يفترض أن اهتمام الرئيس به صحيحا ، وأن يسلم بأن أمل الرئيس هو أن يساعده على النجاح وأن نقده له هو توجيه له ، لا للنيل منه فاذا تأخر الرئيس عن ذلك فان على المرؤوس أن يذهب اليه ولا يتردد فى أن يستنصحه ، واللباقة فى هذا المجال بالنسبة للمرؤوس مفيدة ، وسيجد أنه فى طلبه من الرئيس هذا التوجيه تحية له تسره وتسعده .

والقاعدة العامة أن الأوامر الرئاسية لاتتقيد بشكل معين فى اصدارها ، الا اذا تطلب المشرع شكلا خاصا فحينئذ يجب أفراغ الأمر فى القالب المطلوب ، ولا يكون للمرؤوس حقا فى رفض طاعته .

ويرى علماء الادارة العامة أن القرارات اذا تعلقت بموضوعات معقدة أو تناولت كثيرا من التفصيلات فانه يكون من قبيل الاستحسان أن تفرغ فى قالب مكتوب ، ففى ذلك درأ للخطأ وتجنب للسهو وتوقيا لحدوث التأويل فى شأنها (١) .

ونظرا لظهور الاختراعات الحديثة التى تكشفت لنا عن وسائل مختلفة للاتصال تتجاوز الوسائل العادية المعروفة ، يثور التساؤل عن أثر هذه الوسائل بالنسبة للشكل المطلوب فى التصرفات الادارية ، ويجيب الفقه على هذا التساؤل بأن القاعدة العامة لاتزال تطرد هنا فلا تتقيد القرارات الرئاسية بشكل معين ، الا اذا استوجب ذلك نص ملزم (٢) . ولاعلة عندنا

---

(١) العميد الطماوى ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٥ . وانظر أيضا حول هذا الموضوع مؤلف هينو ـ المؤسسات الادارية الفرنسية ـ سنة ٥٤ ـ ١٩٥٥م ـ ص ١٣ .

(٢) راجع : ميتر ـ المرجع السابق ـ ص ٨٤ ، العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٣ .

فى نجاحة هذا المبدأ القانونى لمواكبته للتطور والاستجابته الى الضرورات العملية .

ومن الخطأ عقب اصدار التوجيه أو الأمر من جانب الرئيس الادارى أن يعتقد بأن كل مايلزم من جانب المرؤوس هو الطاعة . كما أن طريقة التوجيه لها دورها فى خلق العلاقات الطيبة بين الرئيس والمرؤوس . والملاحظات والضوابط الآتية تساعد الرئيس الادارى على توفير هذه العلاقات الودية وهى فى نظرنا كفيلة بأن تحقق قبول المرؤوسين للأمر واطاعته ، وهذه الملاحظات تتمثل فى الآتى : —

١ — يجب أن يكون الأمر صادرا من شخص له الحق فى اصدار هذا الأمر بالذات (فى حدود سلطته) . كما يجب أن يكون هذا الحق معروفا من كل الذين يتأثرون بهذا الأمر . فلايكفى أن يكون الأمر فى حدود السلطة وانما من الضرورى أن تكون هذه السلطة معروفة من جانب من سيتأثرون بها . حتى يثبت للرئيس الحق فى توجيه أوامره الى مرؤوسيه ، فانه لذلك يشترط أن يكون قد عهد اليه بهذه السلطة من الجهة المختصة على النحو السليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات ومثل هذا الاختصاص قد يتحدد بنطاق مكانى معلوم أو بموضوعات معينة لايتجاوزها . وللوثوق من ذلك يرجع الى الادارة التى تعطى الرئيس هذا الحق (١) .

٢ — يجب أن يؤسس الأمر والتوجيه الادارى على معرفة تامة بحقائق ومعلومات المشكلة المعروضة ، قبل قيام المرؤوسين بتنفيذ الأمر فعلى قدر توافر هذه الحقائق والمعلومات يتوقف مستوى الأوامر والقرارات التى تتخذ ، ولاشك أن هذا يؤدى الى ايجاد الثقة بمن يصدر الأمر وعلمه واحاطته الشاملة بالموقف وقدرته على مواجهته .

---

(١) العميد الطماوى — الادارة العامة — المرجع السابق — ص ٤٧ .

٣ ـ أن يكون الأمر الاداري سليما من الناحية القانونية بمعنى ألا يكون به ما يخالف القانون نصا وروحا .

٤ ـ أن يكون الأمر محددا ، وواضحا ، وصريحا ، وسهل الفهم بالنسبة للمرؤسين (١) : ومعنى ذلك أنه يجب أن يصدر الرئيس الأمر بالمعنى الذى يدور فى ذهنه وأن يحاول قدر استطاعته اختيار الألفاظ المحددة التى تعكس هذا المعنى ، وكما يتحقق نفس الشيء بالنسبة للمتكلم يجب أن يتحقق بالنسبة للمنصت سواء أكان الأمر شفويا أو كتابيا ، وهذا يعنى أنه لامحل للابهام أو الغموض فمن أشد العقبات أمام السلطة الرئاسية هى صعوبة ايصال مفهوم الأوامر الى ذوى الاختصاص . ويمكن التأكد من أن المرؤوس قد فهم معنى الأمر وذلك بجعله يذكر بطريقة ما أنه قد عرف طبيعة العمل المطلوب منه على وجه التحديد ، ومدى التقدير المسموح به عند التنفيذ أو بجعله يكرر الأمر بكلماته هو أو بالاشراف على بدء تنفيذ العمل للتأكد من أنه يسير قدما للامام وبالأسلوب الصحيح .

وبناء على هذا يجب على الرئيس ألا يغضب اذا وجد مرؤوسيه قد اصابته صعوبة فى فهم الأمر ، أو عدم اطاعته وبالتالى يمكن أن يصاغ الأمر أو يشرح بطريقة أخرى تتناسب مع عقليتهم أو امكانياته . ولاشك أن هذه المعانى تقتضيها قواعد العلاقات الانسانية فى الادارة .

٥ ـ أن يدخل التوجيه فى نطاق اختصاص من يصدر اليه من المرؤوسين ، وذلك يتحدد عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية

---

(١) انظر :

جيمس منزيس ـ كيف تكون مديرا ناجحا ـ ترجمة عبد الحليم ثابت ـ ص ١٠٩ .

اردواى تيد ـ فن القيادة والتوجيه فى ادارة الأعمال العامة ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٣٨ ومابعدها .

كما يجب أيضا أن يدخل فى حدود قدرته العقلية والبدنية على التنفيذ (١) ولعل المثل القائل " اذا شئت أن تطاع فأمر بما يستطاع " خير دليل على ذلك ، فاذا لم يكن المرؤوس قادرا على تنفيذ الأمر فمن البديهى أنه سيعصيه وفى هذا تحطيم للسلطة ذاتها ، واضعاف للروح المعنوية للمرؤوسين ، ولاشك أن العمل على زرع الرغبة فى المرؤوس لتنفيذ المهمة الموكولة اليه واشعاره بالثقة فيه ، وتنمية ثقته بنفسه وفى قدرته وكفاءته له أكبر الأثر فى تنفيذ الأمر المطلوب .

ويمكننا القول بأن علاج المشاكل التى تنشأ فى هذا النطاق يختلف بحسب ظروف كل حالة ، كما يتوقف على حكمة الرئيس ورغبته فى التصرف . وان كان من حق الرئيس كأصل عام أن يقدر عدالة وملاءمة تكليف مرؤوسيه بأعباء معينة الا اذا اتضح وجود تعسف من جانبه ، كالرغبة فى الكيد لموظفيه أو اقحامهم فى عمل يتجاوز طاقتهم الوظيفية ويكون من الواضح بجلاء أن المرؤوس لايختص بمثل هذا التنفيذ (٢) وتقدير مدى اختصاص المرؤوس بتنفيذ عمل معين هو من الأمور التى يترك تقديرها الى اجتهاد محكمة الموضوع وسلطة التحقيق بوجه عام ، ويستعان فى ذلك بالرجوع الى مجموع الأوامر والتعليمات الرئاسية التى صدرت الى مرؤوس معين . فى شأن توليه القيام بعمل أو مهمة ما .

٦ – ينهض واجب الطاعة على نوعين من التبعية ، تبعية وظيفية (تبعية رئاسية) ، وهى تقوم بين الرئيس والمرؤوس وقد تكلمنا عنها من قبل . وتبعية مرفقية تتعلق بعمله ، وقد أوضح Fougere ذلك بقوله

---

(١) انظر : دكتور: شوقى حسين عبد الله – أصول الادارة – المرجع السابق – ص ٣٠٥ .

(٢) انظر : دكتور/محمود مصطفى – قانون العقوبات العسكرى – ١٩٧١ م – ص ١٥٢ .

"أن الطاعة لاتثبت الا بالنسبة للرؤساء الذين يكون لهم على الموظف سلطة رئاسية وبالنسبة للأوامر التى تخص نشاط المرفق بطريق مباشر أو غير مباشر (١).

وقد حللت Catherine شرط التبعية المرفقية الى عنصرين الأول : أن يكون الأمر الرئاسى متفقا مع واجبات المرؤوس، والعنصر الثانى: أن تتلاءم تلك الأوامر مع طبيعة نشاط المرفق وأهدافه (٢) ومن ثم وجب على الرئيس الادارى أن يراعى هذين العنصرين عند ممارسته لسلطة التوجيه .

٧ ـ ان تنمية الاخلاص للرئيس الادارى لدى جماعة المرؤوسين بالصورة التى عرضنا لها ، بالنسبة لأسلوب ممارسة السلطة بالشكل الديمقراطى، له أكبر الأثر فى هذه التنمية وانعكاس هذا على الرغبة والحماس فى تنفيذ الأمر الصادر الى المرؤوسين .

٨ ـ يجب على الرئيس الادارى ألا ينتهز فرصة وجود زوار لديه من خارج المرفق ليلقى بأوامره الى مرؤوسيه ، الغرض منها ليس الا اظهار لسلطاته وقدرته على تسيير دفة العمل، وحفظ النظام واطاعة العاملين له .

٩ ـ يجب على الرئيس أن يستخدم صوته فى القاء الأوامر بتأثير جيد وطيب بعيداً عن الانفعال الناشيء عن الاجهاد أو الغضب أو التلهف فان هذا الأسلوب له قيمة كبيرة فى الايعاز والالزام ثم هى سيطرة مبهمة غير شخصية على الموقف . فلاشك أن احدى نتائج الغضب مثلا هى أن يضع الرئيس نفسه فى اطار ذهنى لايكون معه قادرا على الاهتمام بتصحيح الأسباب التى وراء المتاعب .

---

(١) Fougère. L.: "La fonction publique, Paris, 1966, p. 310

(٢) Catherine.: Le fonctionaire francais ; Paris, 1973., p.123.

كما أنه من الصحيح أن ملامح الوجه ـ عند اصدار الأمر ـ هامة جدا فنحن فى الغالبية وبدون قصد نعبر عن اتجاهاتنا بالنسبة للآخرين فى تعبيرات وجوهنا (١).

ان البعض يستطيعون أن يبدو مرحين هادئين مشجعين حين يتحدثون اليهم ، والبعض لا يدركون أنهم يبدون متجهمين مع ... الصبر ، والرئيس الادارى الذى يستطيع أن يضع على وجهه قناعا رحيما مشرقا انما يغرس نزعة ومزاجا طيبا لدى مرؤوسيه .

كما يعنينا أيضا هنا أن نذكر أنه من الضرورى على الرئيس الادارى أن يعتنى عناية خاصة ـ كلما أمكنه ـ بلغته ولهجته عند اصدار الأمر ، فمن الملاحظ أن بعض الموظفين تحصل منهم على احسن النتائج عن طريق الأمر الباتر الشديد اللهجة ، فى حين تجدى اللباقة مع البعض الآخر، ومن هنا وجب أن يكون الرئيس مرنا فى التكتيك الذى يستعمله مع حالة كل مرؤوس وطبيعته الخاصة .

ومع ذلك فمن الشائع أن الأمر الشديد اللهجة الذى يتسم بالانتهاء والفظاظة والاستبدادية والعجرفة كثيرا ما يولد الاستياء والامتعاض والتذمر والمقاومة والحنق ، وبالتالى اذا ساءت الأمور وأصبحت على غير ما يرام فيكون الرئيس الادارى هو السبب بتصرفه وطريقته .

وما من شك أن الأمر الذى يتسم بالمجاملة والانسانية بعيدا عن الأسلوب الباتر الحتمى " .. أفعل هنا .... " ، " أفعل ذلك .. " بالقول " يسرنى لو فعلت كذا ..... " أو " أرجو أن تفعل " أو " هل تسمح لى بأن .... " ـ هذه الطريقة الباترة غير مقبولة فى

العادة ، بسبب أنها تدل على عدم تقدير نحو شخص المرؤوس الذى يتلقى الأوامر، وهى لذلك مانعة مثبطة للعزيمة ميردة للهمة والروح المعنوية بسبب تأثيرمثل هذا الطابع لدى نفسية المرؤوسين . فالأمر order الذى يصاغ فى هيئة طلب Request أو رجاء يأتى عادة بأفضل النتائج اذ أنه فى هذه الحالة يكون الرئيس الادارى قد راعى المرؤوس كفرد وكانسان له كيانه وكرامته وقيمته الخاصة .

ان العبارة اللطيفة قد تبدو لأمين الرؤساء من المدرسة القديمة ضعيفة غير مؤثرة، وقد يكون هناك رجال اعتادوا العمل الخشن العنيف تحت رياسة زمرة من الرؤساء الذين يتسمون بالقسوة والذين يدهشون لاى تلطف فجائى اللغة أو اللهجة التى يصدرون بها أوامرهم . ومع هذا فان ذلك كله انما هو بالتأكيد من مخلفات أيام ماضية كانت للطرق المضادة للأسلوب الصحيح الحديث لممارسة السلطة الرئاسية . وفى ضوء الظروف الديمقراطية لعالم اليوم (١)

ونضيف هنا أنه لايعد من قبيل الحماية والتدليل Molly codding للمرؤوسين أن يعاملوا معاملة طيبة وانسانية . بل أنها لعلامة خارجية لدراية أو لوعى داخلى بذاتهم وحقوقهم وبدون هذا الوعى والادراك لاتصل الأوامر الى المستوى الرئاسى الحقيقى .

١٠ ـ على الرئيس ألا يصدر كثيرا من الأوامر المتكررة فى الوقت الواحد، فان هذا يوجد الارتباك ويطىء الاستيعاب ويخلق الحيرة والبلبلة بالنسبة للأولوية التى تتم بها الأمور . فمن الأفضل أن تكون الأوامر بسيطة . وفى ترتيب زمنى وأن يترك فاصلا من الوقت بين كل منها . ومن ثم تتم أولى الأعمال فى البداية قبل غيرها وهكذا .

---

(١) انظر : تيد ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٩ ومابعدها .

١١ ـ يجب على الرئيس ألا يصدر أوامر تتعارض مع ماسبق اصدارها فــي ذات الوقت ، فكثيرا مايحدث هذا فى الأحوال التى يجد الرئيــس نفسه فيها مضطربا متحيرا ، ولاشك أن هذا الأمر ينعكس بالتالي على حالة المرؤسين ويورث الضجر فى نفوسهم • ولهذا يجب أن يعرفــوا الأسباب التى دعت الرئيس الى تغيير قراره أو تلافى التعارض بــين الأوامر ليقتنعوا بحقيقة التغيير فيعملون بنفوس هادئة • ولهذا فقـد أبتكرت وسيلة للخلاص من هذه المشكلة ، لتسهيل الطاعة على الموظفين وتوجز فى استخدام مايسمى بالمجلدات ذات الصحائف المتحركــــة ، ومقتضاها يجرى رفع الأمر الذى تقرر الغاءه واحلال الجديد محله •

١٢ ـ يجب أن يكون الأمر مقنعا فيقوم المرؤسين بتنفيذه وهم راضون عنه فى قرارة أنفسهم • فهناك فارق كبير بين العمل الذي يأتيه المرؤس عــن اقتناع ، وذلك الذى يقوم به مسخرا ، والطاعة الواعية لاشك أفضل مــن الطاعة العمياء •

١٣ ـ أن مهمة الرئيس الادارى لاتنتهى باصداره للأمر المطلوب تنفيذه ، فلا تتحقق فاعليته الا عن طريق عملية المتابعة المستمرة لتنفيذه ، لمعرفــة أن الأعمال التى تمت ، قد تمت مطابقة لما أريد بالأمر ذاته ، حــتى يتأكد للرئيس ما اذا كان الأمر سليما ومحققا لهدفه أم لا (١) •

ولاننسى أنه من الواجب أن يؤخذ فى الحسبان النتائج المترتبـة على الأمر لتحديد فوائده ومضاره •

١٤ ـ أمر أخير وهام متنبهه اليه أذهان الرؤساء أنه اذا كان قد صــدر الأمر ثم تبين خطأه ، فيجب على الرئيس أن يكون مستعدا لتحمــل النتائج ومسئولية الفشل ، فاذا لم يستطع تقبل مرارة الهزيمة فــلا يستحق حلاوة النجاح •

---

(١) انظر : دور السلطة الرئاسية فى الرقابة ـ ص ١٨٦ من الرسالة •

ولاشك أنه اذا تحقق هذا المعنى وادركه المرؤوسون ارتفعت روحهم المعنوية،لعلمهم أنهم يعملون تحت قيادة رئيس ادارى يمثل بالنسبة لهم قدوة حسنة تجسد قمة الثقة بالنفس فى العمل الادارى •

ومن المرغوب فيه عند اعطاء الأوامر أو التعليمات تفسير أسبابها مأن الأوامر أو التعليمات غالبا ماتترك ــ بطريقة أو بأخرى ــ بعض الأمور التفصيلية للشخص الذى يتلقى الأمر • وغالبا ماتظهر ظروف جديدة لم تكن متوقعة مما يتطلب تفسير هذه الأوامر أو التعليمات • وعلى هذا فالشخص ــ الصادر اليه الأوامر ــ اذا عرف الأسباب التى من أجلها أعطيت الأوامر ــ فانه يكون فى مركز أحسن لتكييف تصرفاته للأهداف الماثلة • وشرح الأوامر أيضا يرفع من الحالة المعنوية للشخص الذى صدرت اليه الأوامر • ويقال أن نابليون وهو رجل مشهور بدكتاتوريته لم يكن ليعطى أوامر دون شرح أهدافها • وبدون التأكد من أن هذه الأهداف قد فهمت من الآخر • ويجب الانتباه فى شرح الأهداف لأن الشرح ــ بدون حذر شديد ــ قد يحدث ارتباكا لدى المرؤوس•

ومن رأينا أنه اذا راع الرؤساء هذه الأمور والملاحظات عند اصدارهم للأوامر فاننا نعتقد أن الطاعة من جانب المرؤوسين تصبح متوقعة وبدونها أو بدون بعضها قد لايحصل الرئيس على الطاعة • وقد يصل الى نتائج سيئة • وهذا يؤدى الى اعاقة سير العمل ويؤثر على فاعليته •وقد يؤدى الى التخريب حينما تكون النوايا غير سليمة •

ويرتبط التوجيه بوحدة الرئاسة وتدرجها ،فلا يوجد وضع أكثر ازعاجا ويبعث على الضجر والفوضى من أن يكون الموظف خاضعا لرئيسين أو أكثر فى وقت واحد •كما أنه لايمكن تصور موقف أكثر احباطا لجهود الرئيس، من أن يقوم آخرون وبدون علمه بالغاء أوامر أصدرها لمرؤوسيه أو مناقضتها أو التدخل فى تنفيذها • فلايجوز للرئيس الأعلى مثلا اعطاء تعليمات الى

موظف المخازن .. انما من الضرورى أن توجه هذه الأوامر أولا الى رئيس المخازن ثم يقوم هذا بالتالى باعطاء الأوامر ... واذا لم يتوافر هذا الشرط فانه من المحتمل جدا صدور أوامر متعارضه من الرئيس الأعلى ورئيس المخازن مما يسبب الارتباك والاحتكاك وعدم الفاعلية .

وبناء على هذا ضرورات التنظيم السليم تقضى بوحدة الأمر والتوجيه فاذا دعت الضرورة الى مخالفة هذا المبدأ فلا أقل من اخطار الرئيس المباشر بأى أمر يصدر من جهات رئاسية أخرى عن طريقه ، ليكون على علم بما كلف به مرؤسيه حتى يمكن التنسيق معهم والرقابة عليهم . وهذا المبدأ ، ونعنى بذلك مبدأ وحدة الأمر ، يعنى أن اطاعة المرؤس واجبة لرؤسائه فى ذات المرفق والفرع لا لغيرهم فاذا كان الموظف يتلقى أوامره ، من أكثر من رئيس فمن المؤكد ان هذا سيؤدى الى تضارب وتعارض الأوامر والى شعوره بعدم اليقين ، والى بلبلة وقلق تؤثر جميعا فى كفائة الموظف وانتاجه ، كما أن تعدد الرؤساء بالنسبة للموظف الواحد يقهر مطلبه فى الأمن . مطلبه فى أن يعلم بالتحديد رئيسه المباشر الذى يلجأ اليه للمشورة والرأى أو حينما تتعقد الأمور وتعجز قدراته عن مواجهتها ، ولهذا فان علماء الادارة العامة لايحبذون عملية تخطى الرؤساء المباشرين فى اصدار الأوامر بمعنى أن الرئيس الادارى الأعلى عليه أن يصدر أوامره لصغار العاملين عن طريق رياستهم المباشرة منعا للاحراج وتضارب القرارات (١).

ويرى استاذنا العميد الدكتور/الطماوى أن هذه القاعدة السليمة لاتلتزم فى العمل بصورة مطلقة ويخرج عليها فى صور قليلة أشهرها الحالتان

---

(١) انظر :
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥٤ .
فوجير ـ المرجع السابق ـ ص ٣١٠ .
وأيضا ـ
Victor Silvera: La fonction publique et ses problèmes Actuels, Paris, 1969, p. 135.

الآتيتين : ـ

الحالة الأولى : حالة المرافق الفنية كالمستشفيات ، فقد يوضع على رأسها ادارة فنية ورئاسة ادارية غير فنية ، بحيث يتلقى المرؤوس أوامر من الجهتين الفنية والادارية ، مما يخلق فرصا للتعارض ، والعلاج في هذه الحالة ينحصر في تحديد مجال محدد للعمل لكل من الجهتين الفنية والادارية ووضع رئاسة عليا موحدة للتنسيق بين الجهتين يلجأ اليها المرؤوس عند التعارض .

الحالة الثانية : حالة الادارة المحلية اذ يخضع العاملون في المجالس المحلية لرئاستهم المحلية في المحافظات والمدن والقرى كما يتلقون توجيهات من وزارات الخدمات في العاصمة ، مما يسبب كثيرا من الحرج في العمل بين الادارات ، ولا علاج لهذه الحالة الا بطريق توضيح الاختصاصات والتنسيق بين الادارات المحلية وجهات الوصاية في العاصمة (١) .

الحالة الثالثة : ونضيف من جانبنا الى الحالتين السابقتين ، حالة تفويض السلطة : فقد يصدر قرار من الرئيس صاحب الاختصاص الأصل ثم يصدر قرار آخر من المرؤوس المفوض ، فينشأ تعارض بين الأوامر الرئاسية ويصير المرؤوس في الدرجة الثالثة أمام أمرين رئاسيين متعارضين ، وحل هذه المشكلة في رأينا اعلان الاختصاص الذى تم تفويضه للعاملين بالمنظمة ، وأن يراعي الرئيس الادارى صاحب الاختصاص الأصيل اختصاصاته ، فاذا ارتأى ممارسة اختصاصه المفوض وجب عليه أن يحيط الرئيس الأدنى سلفا بما أصدره من تعليمات حتى يتسنى له اتقاء الحرج .

---

(١) انظر العميد : الدكتور الطماوى ـ قضاء التأديب ـ ص ١٦٤ .

## المبحث الرابع
## مدى قانونية الأوامر والتعليمات الرئاسية

يثير الحديث عن القيمة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية مشكلة بل مشاكل قانونية هامة يتعلق بعضها بمدى القوة الالزامية لها . ثم مدى التزام السلطة الرئاسية نفسها بها . كما يتعلق بعضها بأثر الأوامر الرئاسية فى مجال المشروعية العامة .

وفى ضوء ذلك نقسم بحثنا لهذا المبحث الى المطلبين الآتيين : ــ

المطلب الأول : قيمة التعليمات الرئاسية فى المجال الداخلى .

المطلب الثانى : القيمة القانونية للأوامر الرئاسية فى مجال المشروعية العامة .

### المطلب الأول
### قيمة التعليمات الرئاسية فى المجال الداخلى للمرفق (١)

البحث فى قيمة هذه التعليمات فى المجال الداخلى يستلزم دراسة قيمتها بالنسبة الى المرؤسين وبالنسبة الى الادارة . وعليه نقسم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الأول : قيمة الأوامر الرئاسية بالنسبة الى المرؤسين .

الفرع الثانى : قيمة الأوامر الرئاسية بالنسبة الى الادارة (السلطة الرئاسية ذاتها ) .

---

(١) انظر : دكتور/ عاصم أحمد عجيلة ــ المرجع السابق ــ ص ١٢٣ وما بعدها .

## الفرع الأول
## قيمة الأوامر الرئاسية بالنسبة للمرؤوسين

التعليمات الرئاسية كأصل عام توجب على المرؤوسين الامتثال لاحكامها وطاعتها، وهذا ما يسمى بمبدأ الصفة الآمرة للتعليمات. ولكن هذه الصفة الالزامية قد تنحسر أحيانا عن بعض الأوامر الرئاسية فيهبط أثرها الى مجرد الارشاد والتوجيه.

### أولا: مبدأ الصفة الملزمة أو الآمرة للتعليمات الرئاسية

يقضي هذا المبدأ بأن تصبح طاعة التعليمات الرئاسية بعد ابلاغها الى المرؤوسين حتما مقضيا. سواء وجهت الى مرؤوس بعينه أو الى مجموع العاملين في المرفق أو وجهت بأكمل المرفق ذاته (١) ولاتختلف هذه الصفة الالزامية الا في حالة صدور أمر غير مشروع على التفصيل الذى سنعرض له. ويضمن هذه الصفة الآمرة للتعليمات تلك السلطة التأديبية الممنوحة للرؤساء والتي تخول لهم توقيع الجزاء على من يخل بطاعتهم. ومن ناحية أخرى فمن حق الرئيس ألا يعتد بتصرفات مرؤوسيه ان هي خالفت مشيئته الرئاسية (٢).

ويرى Douence أن اعمال مبدأ الصفة الآمرة للتعليمات. يتطلب توافر شرطين، وهما وجود أو قيام علاقة رئاسية تعقد صلة الرئيس بالمرؤوس فتوجب عليه الطاعة مرهونة بقصد الرئيس في إصدار أمر ملزم (٣).

ونحن من جانبنا نرى مع الدكتور عجيلة أن الشرط الثاني يثير صعوبات

---

(١) ماند يت ــ المرجع السابق ــ ص ٨٠.

(٢) راجع ربنر ــ المرجع السابق ــ ص ١٠٠.

(٣) Douence, (J.C.): Recherches sur le pouvoir reglementaire de l'administration, Paris, 1968, p. 332.

عملية فى البحث عن قصد الرئيس [١] ، ويعطى فرصة التحكم الى المرؤوسين ونرى الاكتفاء بدلالة الصيغة على وجوب الأمر . والتى يمكن استخلاصها من نصوصه ،ومثال الصيغ الدالة على الالزام أن يتصدر الأمر الرئاسى أو تجرى عباراته على نحو مايلى : "ينفذ بكل دقة" ، "على العامل أن" ، "يحظر على العامل" أو "يمتنع على العامل" ، "يرجى مراعاة" .

ويمكن بامعان النظر وتمحيص النصوص أن نتبين دائما الفرق بين الالزام ومجرد الدعوة الى عمل ما . ونطاق مبدأ الصفة الآمرة أو الملزمة للتعليمات انما يتحدد بالأمور والمهام التى تتعلق بالتنظيم الداخلى للادارة . فاذا تجاوزت التعليمات هذا النطاق فان المرؤوس يكون فى حل من الطاعة كمبدأ عام .

## ثانيا : مجرد التوجيهات

سبق القول أن التوجيه فى علم الادارة العامة يعنى اتصال الرؤساء بمرؤوسيهم لزيادتهم فى مهامهم بالشرح والوصف وضرب الأمثال ، والعمل على رفع الروح المعنوية لهم [٢] أما مدلول التوجيهات فى الفقه والقضاء الادارى [٣] فيقصد به كل مايصدره القادة الاداريون أو الرؤساء من قواعد وقرارات لتبصير المرؤوسين فى تنفيذهم للقوانين واللوائح ، دون أن تكون لهذه القرارات صفة الزامية قبل المرؤوسين .

فالمرؤوس يظل سيدا فى عملية تنفيذ التوجيه،كما يحتفظ بكامل السلطة التقديرية فيه ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية ،وهو أن المرؤوس لاتنعقد مسئوليته اذا اعرض عن الامتثال للتوجيهات الرئاسية أو خالفها .

---

(١) انظر : دكتور/عاصم عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٤ .

(٢) دكتور/سيد الهوارى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٩١ .

(٣) انظر : ريفيرو فى رسالته سالفة الذكر ص ٢٢٠ . وبانه بيت ـ المرجع السابق ـ ص ٧٨ ، ٧٩ .

ويقرر Rivero في (١) هذا الصدد أن هذه التوجيهات لاتعتبر قرارات بالمعنى الصحيح .. وتطبيقا لذلك أنتهى مجلس الدولة الفرنسي الى عدم قبول الطعن الذى أقامه بعض الموظفين قبل بعض الأوامر الرئاسية تأسيسا على انها لم تتضمن الصفة الآمرة التى توجد عادة فى القرارات (٢).

كما ذهبت المحكمة الادارية العليا ـ وبحق ـ الى أن التوجيهات الصادرة من رئيس الوزراء ، هى توجيهات ادارية لاترقى الى مرتبة القانون ، ولاتشكل قيدا على حرية الادارة فى اجراء الترقيات مادامت مطابقة للقانون (٣)

وقد تصاغ التوجيهات بعد ذلك فى صورة أوامر ملزمة تصدر طبقا لتلك التوجيهات ومع ذلك فان الصفة الآمر لاتلحق الا بالأوامر الرئاسية وحدها اذ هى التى تتضمن عنصر القهر والالزام ، ويشير Rivero الى أن موضوع التوجيهات لايزال بعيدا عن التحديد النهائى لطبيعته القانونية ، فلاتزال تكتنفه بعض الصعاب ، بسبب حدة فكرة التوجيهات وانضمامها حديثا الى رحاب القانون العام (٤)

ومن الصور التى تندرج تحت عنوان التوجيهات الرأى والنصيحة الرئاسية ومن ثم سوف نلقى بعض الضوء عليها .

## الـرأى والنصيحة الرئاسية

أن استقلال المرؤس بالتصرف ليس معناه فى مفهوم الوظيفة العامة استبعاد النصيحة أو المشورة فى وجوه العمل ، ولذلك فانه يعهد عادة الى هيئات متخصصة بتقديم الرأى الرشيد الى الجهات الادارية فى الأمور التى تـرى

---

(١) راجع مؤلفه القانون الادارى ـ ١٩٧٧ م ـ ص ٩٩ . وقد استدل بحكم مجلس الدولة الصادر فى ١٩٢٣/٦/٢٩ ، المنشور فى مجلة القانون العام سنة ١٩٧٤ ـ ص ٥٤٧ .

(٢) حكم المجلس فى ١٩٣٦/٣/٩ ، مشار اليه فى مؤلف Douence سالف الذكر ـ ص ٣٢٤ .

(٣) راجع حكمها فى ١٩٧٤/٢/٢٤ ، السنة ١٩ ـ ص ١٨٠ .

(٤) راجع ريفيرو ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٠ .

الاسترشاد فيها برأى تلك الهيئات .

والذى يهمنا فى صدد بحثنا هو مدى التزام الجهات المرؤسة ـ بل والجهات الرئاسية نفسها احيانا ـ بما تشير به الهيئة الاستشارية .

ويمكننا أن نستخلص من الفقه والقضاء بعض المبادىء التى تهيمن على هذا الموضوع :

أولا : ان الادارة المستشيرة لا تلتزم باتباع الرأى الذى تنتهى اليه الجهة الاستشارية ولا تعتبر انها مرتبطة به [١] لاسيما اذا كانت تأخذ رأيها سلفا . وفى هذه الحالة تستطيع الجهة الادارية الغاء أو تعديل القرار دون الرجوع الى الجهة الاستشارية التى طلبت رأيها قبل اتخاذه .

ثانيا : ولكن فى أحوال معينة . تكون الاستشارة وجوبية وذلك الوجوب على نوعين :

١ ـ وجوب أخذ الرأى سلفا قبل اتخاذ القرار .

٢ ـ وجوب الخضوع لرأى الجهة الاستشارية فى حالة ما اذا الزم القانون الجهة الادارية بما انتهت اليه الجهة الاستشارية . وفى هذه الحالة فان هذه الجهة الأخيرة تعتبر مشتركة فى اصدار القرار ويعد القرار صادرا من سلطة مركبة [٢] وفى هذا الصدد يتقرر مبدأن :

المبدأ الأول

أن على الهيئة المستشيرة أن ترجىء اصدار قرارها حتى تحاط علما برأى الهيئة الاستشارية . وذلك فى حالة ما اذا أوجب القانون الاستشارة

---

(١) انظر فى ذلك : رسالة ويبر ـ الادارة الاستشارية ـ ١٩٦٨ م ـ ص ٢٤ . مشار اليها فى رسالة الدكتور/عاصم عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٤ .

(٢) ثروت بدوى ـ تدرج القرارات ـ المرجع السابق ـ ص ١١٣ ، ١١٤ .

سلفا ، بل أنه احيانا يتطلب القانون أن يتم تسبيب القرار وذلك بـأن يدون فى ديباجته مايفيد الاطلاع على الرأى الذى أفتت به الهيئة الأخيرة ، والجزاء على مخالف هذه القاعدة ان اغفال هذا الاجراء يبطل القـرار بعيب مخالفة الشكل (١).

المبدأ الثانى :

ان عدم المشروعية قد يشوب القرار الذى تتخذه الجهة الادارية حيث يكون الاجراء الذى اتخذته الجهة الادارية غير سليم من الناحية القانونية إذا اختلف القرار النهائى للجهة الادارية طالبة الفتوى اختلافا كليا عن كـل من مشروع القرار المعروض على الجهة الاستشارية ، وكذلك الرأى الذى انتهت اليه تلك الجهة الاستشارية (٢).

وتبرير ذلك أن القرار حينئذ يكون قد اتخذ دون عرض على الجهـة الاستشارية وكذلك الرأى الذى انتهت اليه تلك الجهة الاستشارية .

## الفرع الثانى
## قيمة التعليمات بالنسبة إلى السلطة الرئاسية ذاتها

### حق السلطة الرئاسية فى مخالفة المنشورات والتعليمات

تقوم فلسفة التشريع الداخلى كما سلف البيان على أساس تمكين السلطـة الرئاسية من تنظيم شئون المرفق ، وتيسير قيام الموظفين بمهامهم ، بيد أنـه لما كانت الحياة الادارية فى تغيير مستمر ، نتيجة لما يطرأ من تطورات فـى

---

(١) دكتور/ثروت بدوى ـ المرجع السابق ـ ص ١١٤ ، وحكم مجلس الدولة فى ١٩٦٢/٢/٩ . المجموعة ـ ص ٨١٢ ـ مشار اليها فى المرجع السابق .

(٢) راجع أوبى ودراجو

Auby, Draco: Traité de contentieux administratif, Paris, 1975, p. 309.

شتى المجالات ، كان من الضرورى أن نضمن للادارة حقها فى أن تدخل من التعديلات ماتراه ضروريا لمواكبة هذا التطور ، ولايتم ذلك الا اذا منحناها الحق فى اصدار التشريعات الجديدة تلك التى ترى نفعها فى المجال الداخلى، ولو خالفت فى ذلك نصوصا سبق لها وضعها (١)

هذا من حيث الاعتبارات الواقعية ، أما من الوجهة القانونية فان المبدأ حق الادارة فى مخالفة المنشورات والتعليمات التى سبق أن سنتها - يجد تبريره فى أن الأصل فى الاجراءات الداخلية أنها لاتصل الى علم الافراد ، فهى لاتنشر عليهم ولاتؤثر فى مراكزهم القانونية، لأنها تتعلق بأمور التنظيم الداخلى للمرفق ، ومن ثم وجب أن تعطى الادارة سعة من السلطة تسمح لها بادخال التشريعات الداخلية التى تقرر ضرورتها (٢).

على أنه اذا كان الأصل العام هو جواز مخالفة الادارة لما سنته من منشورات وتعليمات ، فان هذا المبدأ ترد عليه بعض القيود حين تصدر الادارة منشورات جديدة مخالفة لمنشورات سابقة اكتسبت طبيعة لائحية ،على ماسيرد بيانه تفصيلا فى المطلب التالى من هذا المبحث .

## المطلب الثانى
## مدى قانونية الأوامر الرئاسية
## فى مجال المشروعية العامة
## وأثرها على المراكز القانونية للموظفين والأفراد

تثور بشأن تعليمات الرؤساء مشكلة قانونية هامة تتعلق بأثر هذه التعليمات فى مجال المشروعية العامة ،وبمعنى آخر هل يمكن لهذه

---

(١) انظر : ريفير ورسالته سالفة الذكر - ص ١٢٦ .

التعليمات أن تؤثر على المراكز القانونية للأفراد والموظفين ؟

لقد مر البحث بالنسبة لهذه المشكلة بتطور هام فى مجال كل من الفقه والقضاء الادارى .

وسوف نقوم بعرض النظريات الفقهية فى ايجاز شديد ثم نحاول بعد ذلك أن نقف على موقف القضاء فى كل من فرنسا ومصر حول تلك المشكلة وعلى ذلك نقسم بحثنا الى فرعين :

الفرع الأول : موقف الفقه .

الفرع الثانى : موقف القضاء الفرنسى والمصرى .

## الفرع الأول
## موقف الفقه

وجد فى الفقه نظريات ثلاث بخصوص هذه المشكلة ، النظرية الأولى :تنفى الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية ، أما الثانية :فهى تعترف لها ببعض الآثار القانونية ، بينما الثالثة والأخيرة : وهى النظرية الحديثة فتقوم على اجراء تمييز بين المنشورات اللائحية والمنشورات التفسيرية . (١)

### النظرية الأولى: نفى الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية

الرأى الذى ساد فقه القانون الادارى فى القرن التاسع عشر ،وحتى مطلع القرن العشرين هو أن كافة أعمال الادارة الداخلية وخاصة تعليمات الرؤساء ، لاتعتبر تصرفات أو أعمال قانونية والأساس القانونى الذى تقوم عليه هو أنه حتى نكون بصدد رابطة قانونية حقا ،وبالتالى أعمالا قانونية فانه لابد من وجود شخصين قانونين ،ولما كان الاجراء الداخلى ينصرف الى التنظيم الداخلى للادارة فهو لايمس مباشرة مركز الموظف أو من يتعامل

(١) انظر : دكتور/عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٨ ومابعدها .

(٢) دى لوبادير ـ المرجع السابق ـ ص ٥٩ . ودكتور/محمد كامل ليلة ـ المرجع السابق ـ ص ٩١٢ .

مع الادارة وبالتالي فهو لاينشأ عنه مركز قانوني أو علاقة قانونية .

ومن أصحاب هذه النظرية العميد Duguit (١) . فالعميد ديجي – مثلا – يقول بخصوص أوامر الرؤساء أنها مجرد عمليات مادية محضة .

ويعلق Douence (٢) على هذه النظرية بأنها تتواكب مع النظرة العامة الى السلطة اللائحية . والتى تجعلها محصورة فى نطاق خاص ، وهو مجال تنفيذ القوانين والضبط . وتعهد بها بالتالى الى سلطات بعينها لاتتعدى رئيس الدولة أو المحافظ أو العمدة بالنسبة للادارات المحلية ، ثم الوزراء على سبيل الاستثناء .

وقد هجر الفقه هذه النظرية الى آفاق جديدة من التصور ، حين أخذت العلاقات الرئاسية تكشف عن وجود أوضاع قانونية جديدة طرقت مجال القانون الوضعى ، فولدت نظرية أخرى لاتنفى طابع الاجراءات الداخلية عن أوامر الرؤساء ، ولكنها تمنحها فى الوقت ذاته خاصية قانونية .

## النظرية الثانية : نظرية الأمر الداخلي وآثاره القانونية ذات الطبيعة الخاصة

مهد Carre Malberg (٣) لهذه النظرية حين أجرى تمييزا بين نظامين قانونيين مستقلين فهو يرى أنه توجد فى داخل الدولة سلطات عهد اليها الدستور بخلق قواعد قانونية باسم الأمة ، البرلمان

(١) انظر : ديجي – القانون الدستورى – الطبعة الثانية – ص ٢٧٥ ومابعدها . وراجع تعليق هوريو على حكم Cochet فى سبتمبر ١٩٢٧ م . القسم الثالث – ص ٩ . جيز – المبادئ العامة للقانون الادارى ١٩٣٣ م – الجزء الثانى – ص ١١٨ . ولاند – القانون الادارى – ١٩٥٧ م – ص ٥٠١ .

(٢) انظر مؤلفه سالف الذكر – ص ٣١٠ .

(٣) انظر مؤلفه :

Confrantation de la théorie de la formation du droit per degrés" n 77 et 18.

مشار اليه فى رسالة دكتور/طعيمة الجرف – المرجع السابق – ص ١٣٦ .

ورئيس الجمهورية • أما الاجراءات العامة التي تتخذها السلطات الأخرى فلها قيمة قانونية خاصة • فالوزراء مثلا يسنون قواعد معينة بوصفهم رؤساء للمرافق التي يتولون ادارتها ،وهذه القواعد تصدر في صورة قرارات عامة لممارسة السلطات المعهود اليهم بها •

ثم جاء Rivero وأعرض عن النظرية السالبة لكل قيمة قانونية للأوامر الداخلية ، فعرف الأمر الداخلي بأنه اجراء قانوني تابع ينخرط في النظام القانوني للأعمال القانونية بيد أنه متميز (١).

فسلطة اصدار الأوامر الرئاسية تتعلق بالنظام القانوني الداخلي في الادارة ،ومن بين المظاهر القانونية للحياة الداخلية للادارة ينبغي أن تندرج المنشورات والتعليمات •

ثم أجرى تفرقة بين مجرد التوجيهات ، وبين التعليمات الآمرة ،وقال بخصوص الطائفة الأخيرة من الأوامر بأنه قد تنتج عنها بعض الآثار القانونية وحينئذ يكون لها طبيعة مماثلة لطبيعة قواعد القانون •

ويقترب رأى الفقيه Benoit أيضا من هذه النظرية فهو يرى أن التعليمات الرئاسية يثبت لها بعض خصائص العمل القانوني ،وان كان عملا داخليا ،والاختصاص بهذه الأعمال يقترب من الاختصاصات التي تتعلق بالمشروعية العامة (٢).

وينتقد البعض هذه النظرية (٣) بأنها قد فقدت قيمتها بسبب أنها قد أصبحت تبحث عن الآثار التي قد تتولد عن التعليمات والمنشورات ، أكثر من البحث في الطبيعة القانونية لها • هذا بالاضافة الى الصعاب التي تصاحب عملية التمييز بين التوجيهات والتعليمات الآمرة •

---

(١) راجع في ذلك : رسالته سالفة الذكر •

(٢) Benoit: Le droit administratif, Paris, 1968. p 492

(٣) انظر : دوانس — المرجع السابق — ص ٣١٣ •

## النظرية الثالثة: النظرية الحديثة السائدة

نقوم أولا بعرض مضمون النظرية ثم المعايير التى قيل بها بشأنها .

**أولا : مضمون النظرية : انخراط المنشورات اللائحية فى النظام القانونى : -**

تقوم هذه النظرية على اضفاء صفة القرار الادارى التنظيمى على المنشورات أو التعليمات اللائحية ، دون المنشورات أو التعليمات ذات الطابع التفسيرى، ويتم ذلك بالقيام بتحليل الاجراء الذى اتخذته السلطة الرئاسية بغض النظر عن الاسم الذى يخلع عليه ، فنبحث فى شأنه عما اذا كان قد اقتصر على مجرد التنظيم الداخلى للادارة وشرحه للمرؤسين فنكون بصدد تعليمات مفسرة أم أنه تعدى هذا النطاق فخلق تنظيما لائحيا ، يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين المخاطبين باحكامه أو الأفراد الذين يتعاملون مع الادارة فنكون عندئذ بصدد منشورات لائحية (١).

ويترتب على اعتبار الأمر الرئاسى فى عداد المنشورات اللائحية نتيجتين هامتين :

أ : من زاوية الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، يجوز الطعن فى هذه المنشورات من الموظفين والأفراد على السواء .

ب : ان الادارة تلتزم بهذه المنشورات التى اكتسبت صفة لائحية عند تطبيقها على الحالات الفردية . فلايجوز لها أن تخالفها الا اذا قامت بتعديلها باجراء مماثل لاداة الانشاء . وقبل اجراء هذا التعديل فانه يجوز الطعن فى القرارات الفردية التى تصدر بالتطبيق لهذه المنشورات (٢)

---

(١) انظر : لاشوم ـ المرجع السابق ـ ص ٧٥ ، ٧٦ . دواتس ـ المرجع السابق ـ ص ٣١٤.

(٢) راجع دى لوبادير ـ الجزء الثانى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٧ . دكتور/محمود حافظ ـ القرار الادارى ـ سنة ١٩٧٣ ـ ص ١٦٠ .

غير أنه تثور بعد ذلك مشكلة هامة قام الخلاف حولها الا وهى كيفية التمييز بين نوعى المنشورات اللائحية والمفسرة .

وقد قيل بمعايير ثلاثة للتمييز بين نوعى المنشورات نوردها فيما يلى :

## ثانيا : المعايير المختلفة :

### أ ــ المعيار الموضوعى : فحص مضمون القرار :

يقوم هذا المعيار على أساس البحث فى حقيقة المنشور أو الاجراء الداخلى ، وذلك بالتعرف على قصد من قام باتخاذه ، ومدى اختصاصه وما اذا كان الاجراء المطعون فيه يحتوى على مجرد تفسير لنصوص لائحية أو تشريعية ، أم أنه تحت ستار هذا التفسير أجرى تعديلا فى تلك النصوص ، فأضاف اليها شيئا أو قام بالغاء جزء منها ، فيعتبر حينئذ منشورا لائحيا لأنه يكون قد قام بملء فراغ تشريعى .

ومن القائلين بهذا المعيار كل من فيدل [1] ، دى لوبادير [2] .
فيقول دى لوبادير أن المنشور أو الاجراء الداخلى يعتبر كاللائحة حين يضيف جديدا الى القواعد القانونية بوجه عام ، أى الى النظام القانونى فى الدولة ، وبصفة خاصة حين يفرض أعباء اضافية على الأفراد ، أو على العكس حين يمكن لهم الادعاء قبله بمنحهم حقوقا .

### ب ــ معيار القرار محل الشكوى :

وهذا المعيار يقول به كيرمون Quermonne فهو يذهب الى ضرورة البحث فيما اذا كان القرار الذى أصدره الرئيس يمكن أن يلحق ضررا بصاحب المصلحة أم لا ، فاذا كانت الاجابة بالايجاب ، كان الطعن

---

(١) انظر : فيدل ــ المرجع السابق ــ ص ٢٦٢ ، ١٦٣ .
(٢) دى لوبادير ــ المرجع السابق ــ ص ٤٥٦ ، وفى مصر يعتبر أيضا أن الدكتور / محمود حافظ من أنصار هذا المعيار ــ راجع مؤلفه الأخير سالف الذكر ــ ص ٢٣٢ .

فى القرار مقبولا وبصرف النظر عن الاسم الذى خلع عليه [١] ويستلهم كيرسون هذا المعيار من بعض أحكام القضاء التى درجت على قبول الطعن الموجه الى بعض المنشورات بسبب توافر المصلحة لدى الطاعنين .

حـ ـ المعيار الشكلى :

نادى بهذا المعيار العلامة فالين [٢] فقابلية الطعن فى المنشور فى نظره تكون موقوفة على اتخاذ بعض الشكليات والاجراءات وذلك استهداء بما يقضى به مجلس الدولة فى صدد بعض الطعون حيث رفض اضفاء الصفة اللائحية على أحد المنشورات بسبب عدم نشره فى الجريدة الرسمية [٣].

## الفرع الثانى
## موقف القضاء ..

فى حديثنا عن موقف القضاء سنحاول أن نقف على حكمه فى شأن تلك المشكلة التى نحن بصددها فى كل من فرنسا ومصر .

### أولا : موقف القضاء الفرنسى

لقد تطورت نظرة القضاء الفرنسى بصفة عامة بالنسبة الى أعمال الادارة الداخلية تطورا هاما ، ففى مبدأ الأمر لم يكن يعترف بأى قيمة لائحية للأعمال الداخلية متأسيا على انعدام أهميتها ، والى تعلقها بالحياة الداخلية للادارة ، الأمر الذى يجعل القاضى فى موقف لايسهل له معه وزن هذه الاجراءات وتقديرها . وقد ورد ذلك واضحا فى حكم المجلس

---

(١) راجع : كيرسون ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٥ . أنظر تعليقه على حكم المجلس فى ١٩٦٥/٥/٦ . قضية F.D.S.E.A. de siemeetaise. منشور فى داللوز سنة ١٩٥٨ م ـ ص ١٥٨ .

(٢) انظر : مؤلفه سابق الذكر ـ ص ٤٣٤ .

(٣) انظر حكم المجلس ١٩٤٩/٥/٢٤ قضية Fergeant ـ المجموعة ٢٣٩ .

الصادر بتاريخ ١٩٢٥/١١/١٦ [١]، ثم بدأ يخفف من حدة هذه النظرة بالنسبة لبعض المنشورات التى تمس مصالح الموظفين [٢]. فصار يقبل الطعون التى أقيمت منهم ضد بعض هذه المنشورات ولكنه لم يعط مثل هذا الحق الى الأفراد . وهذا التمييز قد يبدو منطقيا بسبب أن الموظف يفرض عليه تنفيذ هذه المنشورات واطاعتها ، وبالتالى يكون له أن يهاجم غير المشروع منها .

ولكن هذا الاتجاه قد قيد فيما بعد ، بفضل تعليمات مفوضيه ، حيث أصبح قبول الطعن مقصورا على مخالفة المنشورات دون غيرها من تصرفات الادارة الداخلية . خاصة تلك التى تعد من قبيل التوجيهات الرئاسية المحضة ، والتى لا ترتبط بها الادارة ويجوز لها أن تعدل نصها فى أى وقت تشاء [٣].

ثم حدث بعد ذلك تطور كبير حين بدأ المجلس ينتهج سياسة تقوم على التفرقة بين نوعى المنشورات المفسرة واللائحية ، فصار يقبل الطعون الموجهة ضد المنشورات أو التعليمات اللائحية ، حتى ولو كانت قد أقيمت من من الأفراد باعتبار أن من حقوقهم أصلا ، الحق فى الطعن فى أى قرار ادارى تنظيمى [٤].

وقد بدأ هذا الاتجاه واضحا فى حكم المجلس الصادر بتاريخ ١٩٢٥/٢/٦ فى الطعن الذى أقامه أحد الأفراد ، ضد تعليمات قام وزير

---

(١) مجموعة أحكام المجلس ص ٦٧٧ . وانظر كذلك حكم مشابه فى ١٩٢٣/٤/١٢ ــ المجموعة ص ٣٢٧ . مشار اليها فى رسالة دكتور/ عاصم عجيلة ــ المرجع السابق ــ ص ١٣٧ .

(٢) انظر : فيناليه فى تعليقه على حكم مجلس الدولة الصادر فى ١٩٢٣/١١/٢٨ ــ دالوز سنة ١٩٢٥ ــ القسم الثالث ــ ص ٤٥ . وانظر حكم المجلس فى ١٩١٠/٧/٢٢ . المجموعة ص ٦٢٠ ، ١٩١١/٢/٣ . المجموعة ص ١٢٥ . ١٩١٦/١١/٢٤ ــ المجموعة ــ صفحة ٤٧٩ .

(٣) دى لوبادير ــ المرجع السابق ــ ص ٢٥٦ . وانظر كذلك التعليق فيناليه سالف الذكر .

(٤) انظر : كيرمون ــ المرجع السابق ــ ص ١٠٩ ، ٢١٠ والاحكام التى أشار اليها .

المالية باصدارها الى مرؤوسيه . فقد ورد فيه أن وزير المالية لم يقتصر على استخدام التعليمات فى توجيه مرؤوسيه فحسب ولكن يبين طيات تلك التعليمات اتخذ قرارا اداريا بالمعنى الصحيح يمس حقوقا لاصحاب المصلحة (١).

والخلاصة أن مجلس الدولة الفرنسى قد انتهى الى الأخذ بمعيار موضوعى فى صدد بحث الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية . هذا المعيار الذى يؤسس على فحص مضمون الأمر الرئاسى وما اذا كان قد التزم النطاق الداخلى للادارة أم تعداه الى وضع قواعد تنظيمية عامة وهذا من شأنه كما يقول " لاشوم " القاء عبء ثقيل على كل من القاضى والمتقاضى ، فى فحص نصوص تلك الأوامر للوصول الى استخلاص سائغ لطبيعتها القانونية السليمة (٢).

ثانيا : موقف القضاء المصرى

باستقراء احكام قضائنا المصرى نلاحظ أن هناك أحكاما تتجه الى اضفاء الصفة اللائحية على التعليمات والمنشورات بينما يضن بعضها الآخر بمنح هذه الصفة . ويهمنا أن نعرض هنا بصفة خاصة لقضاء المحكمة الادارية العليا .

قضاء المحكمة الادارية العليا :

اصدرت هذه المحكمة بعض الأحكام التى اتجهت فيها الى اضفاء الصفة اللائحية على التعليمات الرئاسية ، ففى باكورة قضائها انتهت فى حكمها المؤرخ ١٩٥٥/١١/٥ (٣) فى صياغة صريحة الى أن التعليمات الرئاسية تعتبر بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ، بحيث يخضع لها لا المرؤوسون وحدهم بل الرئيس الذى اصدرها ، فليس له أن يخالفها عند

---

(١) المجموعة ـ ص ١٣١ .

(٢) راجع لاشوم ـ المرجع السابق ـ ص ٨٢ .

(٣) مجموعة أحكام المحكمة ـ السنة الأولى ـ ص ٤١ .

التطبيق على الحالات الفردية • وكان هذا القضاء نقضا لحكم صادر من محكمة القضاء الادارى ذهبت فيه الى عكس هذا الاتجاه،فلم تعتد بالتعليمات التى اصدرها مدير عام مصلحة المساحة وقررت فى حيثياتها بانها لاتنخرط فى عداد القرارات الادارية،بل ذهبت الى أبعد من ذلك وقررت أنه لايقع على المرؤوسين واجب الطاعة لها •

وفى حكم قريب لها بتاريخ ١٩٧٥/١/٢٥ (١) قضت بأن قرار محافظ القاهرة بنقل تلاميذ مدرسة الى مدرسة أخرى يعتبر قرارا اداريا، يخضع لرقابة القضاء وأنه يتجاوز نطاق الاجراءات الداخلية المحضة،التى يتخذها الرؤساء فى تنظيمهم لأعمال المرفق •

## رأينا فى الموضوع (٢)

١ ـ بالنسبة للمعيار الشكلى الذى يقول به فالين ، فهو لايساعد دائما فى التعرف على طبيعة الأمر الرئاسى سواء اذا كان أحتوى على تشريع جديد أم اقتصر على مجرد التنظيم الداخلى للمرفق وان كان هذا المعيار مفيدا فى بعض الأحيان •

٢ ـ أما الأخذ بمعيار القرار محل الشكوى والذى ينبنى على توافر المصلحة لدى الطاعن فانه يدخل فى بحث شروط قبول الدعوى بوجه عام • والبحث الذى نحن بصدده يدور قبل ذلك فى مجال آخر وهو مدى توافر الصفة اللائحية للقرارات الرئاسية وقيمتها القانونية ، حتى اذا ما استقر الأمر على أنها تعد من القرارات الادارية باضافتها جديدا الى قواعد القانون ، انتقلنا بعد ذلك الى بحث توافر شرط المصلحة •

---

(١) مجموعة أحكام المحكمة ـ السنة ٢٠ ـ ص ١٦٨ •

(٢) راجع : دكتور/عاصم عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٨ ـ ١٤١ •

٣ ـ ونحن من جانبنا نؤيد النظرية الأخيرة التي تقوم على التمييز بين نوعي المنشورات اللائحية والمفسرة ، كما نحبذ الاستعانة في ذلك بالمعيار الموضوعي الذي يقوم على تمحيص القرار الرئاسي ، لبيان ما اذا كان قد اقتصر على التنظيم الداخلي للمرفق أو احتوى كما يقول كيرمون (١) على تشريعات حقيقية يصدرها الرؤساء" .

(١) كيرمون ـ المرجع السابق ـ ص ٢١٠ .

# الفصل الثالث

## واجب إطاعة المرءوس للسلطة الرئاسية ومبرراته

يندرج الموظفين — رؤساء ومرءوسين — فيما يسمى بالسلم الادارى . ومقتضى هذا أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة ، كما يملك الرئيس أن يوجه المرءوس فى أداء واجبه ، وأن يلغى أو يعدل أعماله اذا رأى أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة ، وعلى المرءوس أن يطيع أمر رئيسه . غير أن طاعة المرءوس الأقل درجة لاتكون الا لرؤسائه التابعين لنفس المصلحة التى يعمل فيها لا لمصلحة أخرى .

والحديث عن واجب الطاعة يقتضينا البحث بداءة فى أساس خضوع المرءوسين وقبولهم للسلطة الرئاسية فى الادارة ، أى البحث فى أساس قبول المرءوسين لتوجيه الرئيس الادارى .

وفى ضوء ماتقدم سوف نوزع بحثنا فى هذا الفصل الى المبحثين الآتيين : —

المبحث الأول : أسباب خضوع الافراد للسلطة — لماذا الطاعة ؟

المبحث الثانى : واجب اطاعة المرءوس للسلطة الرئاسية .

## المبحث الأول
## أسباب خضوع الأفراد للسلطة
## " لماذا الطاعة ؟ "

سبق أن بينا فى مقدمة الرسالة أن السلطة الرئاسية ـ باعتبارها علاقة بين الرؤساء والمرؤوسين فى الوظيفة العامة ـ أنها بمثابة امتداد لسلطة الدولة باعتبارها علاقة بين الحكام والمحكومين .

ومن هذه الحقيقة فإنه اذا كان الأمر يقتضى منا فى هذا البحث بيان أسباب خضوع المرؤوسين للسلطة الرئاسية فان الأمر يقتضى منا ابتداء بيان أسباب خضوع الأفراد لسلطة الدولة،وعلى هدى ذلك سنوزع دراستنا لهذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الأول : أسباب خضوع الأفراد لسلطة الحكام فى الدولة .

المطلب الثانى : أسباب خضوع المرؤوسين للسلطة الرئاسية .

### المطلب الأول
### أسباب خضوع الأفراد لسلطة الحكام فى الدولة

اذا بحثنا فى دنيا الواقع ،وبعيدا عن النظريات الفقهية فى القانون الدستورى ، عن العوامل التى تؤدى الى خضوع المواطنين العاديين لسلطة الحكام فى أى دولة لوجدناهم يخضعون للسلطة اما عن رغبة واما عن رهبة، وكلا الأمرين له أسباب تدفع اليه ،ولكنها لاتوجد بنفس القدر فى الأنظمة الديمقراطية عنه فى الأنظمة الديكتاتورية . الا أننا نعرض لهذه الأسباب

بصفة عامة (١).

## أولا : خضوع المواطنين لسلطة الحكام عن رغبة

يخضع المواطنين لسلطة الحكام عن رغبة لأسباب عديدة أهمها مايلى :

١ ـ التقليد السائد فى الجماعة : يخضع الفرد للسلطة لأنه يرى الجميع يخضعون لها ، يرى الجو المحيط به وهو يلزم سائر الأفراد بالخضوع لهذه السلطة للفوائد التى أستقرت ـ من وراء ـ ذلك فى ضمير الجماعة منذ أحست بحاجتها الى النظام .

فالخضوع للسلطة يكاد يكون أمرا طبيعيا لدى الأفراد منذ بداية حياتهم ، فالطفل يخضع لسلطة رب الأسرة ، والتلميذ يخضع لسلطة المعلم وناظر المدرسة ، والطالب يخضع لسلطة الاستاذ وسلطة العميد ، والموظف يخضع لسلطة رؤسائه .. الخ . وفى جميع المراحل قد تأتى لحظات يحس فيها الفرد برغبة عارمة فى تحطيم القيود والخروج على هذه السلطة ، ولكنه كلما تقدم نحو النضوج الفكرى وكلما اكتملت ملكاته العقلية كلما أحس فى أعماق نفسه بحاجته الى الخضوع للسلطة . والخضوع لسلطة الحكام بالذات يكاد يكون أمرا طبيعيا يجمع عليه معظم أفراد الجماعة البشرية لأن الانسان الذى يرغب فى تحطيم السلطة لمجرد الرغبة فى القضاء عليها هو انسان فوضوى بطبعه وهو طراز نادر فى المجتمعات المتقدمة .

وهناك عوامل عدة تجعل الخضوع لسلطة الحكام أمرا طبيعيا ، هذه العوامل منها الارادى وغير اللاارادى ، فالعوامل الارادية مردها الى اقتناع

---

(١) راجع : دكتور/مصطفى أبو زيد ـ المرجع السابق ـ ص ٦٨ ـ ٧٣ .
وانظر: دكتور/محمد كامل ليله ـ النظم السياسية ـ ص ٢٥٩ ـ ٢٦٠ . حيث قال " تهدف السلطة فى داخل الجماعة الى : ـ ١ ـ تحقيق التوازن بين المصالح الفردية .
٢ ـ تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد من جهة والمصلحة العامة للجماعة من جهة أخرى . وهذا الهدف المزدوج هو سند قيامها من الناحية الاجتماعية واعتمادها على رضاء الأفراد عنها وطاعتهم الحرة لها واستجابتهم الاختيارية لتنفيذ أوامرها " .

الأفراد بأنهم فى أشد الحاجة الى تلك السلطة ، لتنظيم حياتهم فقد يكرهون هذا الحاكم أو ذاك وقد يرغبون فى تغيير شكل الحكومة ولكنهم لايرغبون قط فى القضاء على السلطة من أساسها والعودة الى الحياة الطبيعية الأولى .

فالتكوين الصغير من فردين أو ثلاثة قد يعيش بغير رئيس ولكن التكوين الضخم الذى يساوى شعبا بأسره لايمكنه بأى حال من الأحوال أن يحيا بغير سلطة تفرض النظام فيه وتحيمه بالحرية .

وأما العوامل اللاارادية فمردها الى العرف والثقافة السائدة . فالعرف جرى دائما على أن يكون هناك حكام ومحكومين . ويجد الانسان ظاهرة السلطة منذ بدء حياته كما يجد الظواهر الطبيعية ، ويألفها حتى يسود حياته شعور لا ارادى بأنه لايستطيع أن يستغنى عن السلطة لانه لايريد أن يتنازل عن الحياة .

وأما الثقافة فلعل دورها هو أهم الأدوار فى هذا الشأن . فكلما اشتدت ثقافة الانسان كلما اشتدت رغبته فى الخضوع للقانون واستطاع أن ينقل العوامل اللاارادية نفسها الى عوامل ارادية، ولعل من أروع ماقيل فى هذا الصدد : أن من أنبل مايوجد فى الحياة أن يحنى الرجل العظيم رأسه لمبادئ القانون .

٢ ــ <u>التأثير الشخصى لشخصية الحاكم</u> : قد يرغب الفرد فى أن يخضع للسلطة للتأثير الشخصى لشخصية الحاكم . والأمر فى هذا ليس قاصرا على حكام الدولة بل يشمل سواهم من الحكام : فشخصية العمدة ، وشخصية المأمور وشخصية المحافظ ذات أثر واضح على الأفراد كل فى المجال الذى يعمل فيه ، والتأثير الشخصى ليس مرده الى الذكاء وحده أو الثقافة وحدها أو القوة المادية، بل لعله يرجع الى هذه الأسباب مجتمعة مضافا اليها عمق الفهم لأغوار الحياة ذاتها . ثم بعض الصفات التى تكون صدى لما يحتاج

اليه المحكومون فى فترة معينة من حياتهم ، فالشعب اليائس يؤثر فيه الزعيم الواثق الواسع الآمال ، والشعب المثخن بالجراح يهزه الحاكم الواعى ويرضى عن سلطته لما تتطلبه النفس البشرية من أسباب الرفاهية [1] وتحقيق رغباتها وحاجاتها ومصالحها وتحقيق أهدافها فى الحياة ومن هنا كان عنصر الرضا سند نفسانى للسلطة من شأنه أن يؤدى الى استقرارها .

٣ ـ الدعاية : لقد أصبحت الدعاية وسيلة من أقوى الوسائل فى تدعيم سلطة الحكام فى الدول الحديثة ، وهى تهدف الى الحصول على خضوع المحكومين لسلطة الحكام عن رغبة أى دون استعمال وسائل القهر معهم ، فقديما كانت الدعاية تتلخص فى كثير من الأحيان فى مجرد استعراض قوة الحاكم ، والواقع أن الدعاية بهذا المعنى تقترب من وسائل القهر ولذلك كان لابد أن تتطور لتؤدى وظيفتها الأصلية من حيث هى اخضاع عن رغبة لا عن رهبة ، ولذلك فان الدعاية تتم الآن باستعمال وسائل النشر المختلفة من صحف ونشرات ومؤلفات ، كما تقوم الاذاعة فيها بدور هام حاسم بالاشتراك مع حملة الأقلام وأصحاب الفكر فى الدولة .

٤ ـ الاعتقاد بشرعية السلطة : تقوم السلطة فى معظم البلاد الديمقراطية على مبدأ سيادة الأمة ، وتقوم فى البلاد الشيوعية على مبدأ سيادة الطبقات الكادحة . هذا الأساس يرتضيه هنا وهناك كل الشعب أو غالبيته العظمى ، واعتقاد المواطن فى شرعية السلطة يؤثر عليه كثيرا فى خضوعه لهذه السلطة ، فان فقدت السلطة شرعيتها فى نظر غالبية المحكومين فان هذا معناه أنهم لن يخضعوا لها عن طواعية أبدا وسينقضون عليها من أول لحظة مناسبة .

---

(١) للمزيد فى هذا الموضوع أنظر :

Bogardus: Leader and Leadership

نقلا عن دكتور/مصطفى فهمى ـ المرجع السابق ـ ص ٦٨ .

وانظر أيضا : هارولد لاسكى ـ الدولة نظريا وعمليا ـ الجزء الأول ـ دار المعارف ـ المجموعة أخترنا لك رقم ٦١ ـ ص ٢١ .

وفى تاريخنا المصرى أمثلة واضحة على هذه الظاهرة ، نجدها ابتداء من المرحلة التى وصل فيها وعى الشعب الى مرحلة حاسمة ، فجميع الحكومات التى كانت تستمد سلطتها من الاحتلال البريطانى وجنوده كان الشعب لاينفك يناصبها العداء معبرا عن رأيه بالجرائم السياسية والأغتيالات ، وعندما تأتى حكومة تقوم على احترام سيادة الأمة نرى الشعب كثيرا مايكون رغبة فى الخضوع لسلطتها وميلا لاحترام احكام القانون فى عهدها .

ثانيا : خضوع المواطنين لسلطة الحكام عن رهبة (١)

يخضع المواطنون لسلطة الحكام عن رهبة بسبب الاكراه المادى أو الضغط الاقتصادى أو لكليهما معا على النحو الآتى :

١ ــ الاكراه المادى : أن الرغبة ليست هى السبب الوحيد فى الخضوع للسلطة ، بل هناك الرهبة أيضا ، حقا أن الرهبة وحدها لاتكفى ، ولكن الرغبة وحدها لاتكفى أيضا ، وأول مظاهر الرهبة هو الاكراه المادى ، هذا الاكراه المادى تزاوله الدولة بقوات الشرطة وقوات الجيش كما تزاوله بالقوانين الجنائية التى تصدرها ، فتخول لها أنواعا أخرى من الاكراه تتمثل فى المحاكمات والعقوبات كالحبس والسجن والاعدام ، فهى أدوات الدولة فى الاكراه المادى تدفع بها الأفراد الى الخضوع للسلطة .

والاكراه المادى يلعب دورا حتى بالنسبة للمجتمعات البشرية الصغيرة ، فالطفل يخضعه الخوف من العقاب لأبيه ومدرسه ، والموظف تخضعه العقوبات التأديبية لسلطة رئيسه ... ولكن الشئ الذى نراه جديرا بالتسجيل أنه كلما ازدادت ثقافة أفراد المجتمع كلما غلبت عناصر الرغبة على عناصر الرهبة فى الخضوع للسلطة أيا كان نطاقها .

---

(١) انظر : دكتور/مصطفى أبو زيد ــ المرجع السابق ــ ص ٧٠ .

٢ ـ الضغط الاقتصادي : الاكراه المادي قد يتخذ في بعض الأحيان صورة الضغط الاقتصادي ويكفي أن تتجه بأذهاننا الى مدى خضوع العامل لرب العمل ولنرى مدى مالهذا الضغط الاقتصادي من قوة . هذه القوة غير قاصرة على علاقة رأس المال بالعاملين عنده ، بل تتعداه عند ماتسوى رأس المال يتحكم في سلطة الدولة ذاتها ليسخرها لأهوائه . فالطبقات الغنية كانت دائما ذات أثر في توجيه سياسة الدولة ، سواء في ذلك رجال الاقطاع الذين يسيطرون على الزراعة أو رجال الأعمال الذين يتحكمون في دنيا الصناعة والتجارة . وقد بلغ من تأثير هذه الطبقات الغنية في مجال السلطة أن وجد رد فعل في جنبات المجتمع تتفاوت شدته بحسب كل مجتمع . وحسبنا أن نذكر هنا المذهب الشيوعي والمذاهب الاشتراكية الأخرى التي سبقته وتلته وماجاءت به جميعها من إدانة للطبقة المستغلة التي لاتفعل هي" سوى استغلال الطبقة الكادحة .

فالضغط الاقتصادي وسلطان رأس المال كثيرا مايرهب الأفراد ليخضعهم لسلطتهم . وهذه الرهبة لاتوجد في مجال الدولة فحسب بل توجد في مجال الأسرة أيضا ، فالابن في سن المراهقة عندما تتطور عنده ملكات العناد والجموح كثيرا مايخضع لسلطة الأب لسبب وحيد أنه في حاجة لعونه الاقتصادي والمادي .

## المطلب الثاني
## أساس خضوع المرءوسين للسلطة الرئاسية في الإدارة
### " ماهو أساس قبول المرءوسين لتوجيه الرئيس الإداري ؟ "

في حياتنا العادية اليومية نقبل من الاطباء علاجا معينا ، أو نقبل رأى المحامي أن يتضمن العقد شرطا معينا ، وطالما كان الانسان العادي بعيدا عن الثقافة الطبية أو القانونية أو غيرها من الثقافات يتحتم عليه وعلينا أن

نقبل مقترحات المتخصصين أو ذوى الخبرة، ولا نتوقع كل الأسباب التى تنطوى عليها المقترحات، إذ لا نملك القدرة على الحكم على صحة هذه المقترحات .

ويمكن أن نطبق هذا الكلام الذى يحدث فى حياتنا اليومية على ما يحدث داخل التنظيمات، وسوف نرى أن الدوافع النفسية لقبول الأوامر والمقترحات ـ مهما كانت طبيعتها ـ هى نفسها فى كلتا الحالتين . الا أن الاختلاف الوحيد بين قبول المقترحات من أصحاب السلطة داخل التنظيم وخارج التنظيم هى أن السلطة تباشر داخل التنظيم بصفة دورية مستمرة متسلسلة، كطريقة من طرق التخصص فى عملية اتخاذ القرارات، أكثر مما يحدث خارج التنظيم ويستند الجزء الأكبر من عمل أعضاء التنظيم وخاصة ما نطلق عليهم المشرفين والرؤساء الاداريين الى اتخاذ القرارات وإصدار المقترحات والأوامر التى يلتزم بها الآخرون .

وبالاضافة الى ما تقدم فان أغلب القرارات التى تتخذها السلطة الرئاسية تتم عن طريق العمل الجماعى، أى أنها عملية جماعية أى أن هذه القرارات ليست نتيجة جهود شخص واحد داخل التنظيم وهو الرئيس الادارى ولكن محصلة لعملية ضخمة من التخطيط والمناقشة والاتصال، والذى يصل بهذه القرارات الى المرؤوسين داخل التنظيم .

وكثيرا ما يؤدى الموظف عملا وفقا للطريقة التى أمر بها . ويقوم به دون أن يسأل عن بعض النواحى الفنية فى هذا القرار رغم عدم موافقته عليها . فلماذا يطيع هذا الموظف كل الاجراءات المنصوص عليها ؟ ويمكن هذا قد نجد موظفا آخر ـ رغم ما لديه من تعليمات وأوامر ـ يتناسى هذا العمل الواجب واما أن يرفض صراحة القيام به . وهنا لماذا العصيان أو عدم الطاعة ؟ ما هى المواقف التى تجعل من السهل أن نجد فردا يطيع الأوامر بينما آخرون يرفضون أى أمر حتى لو كان بسيطا ؟ لماذا يطاع الأمر

الذى يصدر من جهة تملك السلطة ولايطاع اذا أتى الأمر أو التوجيه من شخص آخر ؟ ومن هنا يجب الاجابة عن أسباب الطاعة وماهى حدود هذه الطاعة ؟

فى الاجابة على هذا التساؤل ، ذهب البعض الى القول بأنه [1] : اذا كان الأساس فى السلطة هو التزام المرؤسين للامتثال لما يريده صاحبها فان امتثال وقبول المرؤسين لصاحبها يرجع للأسباب الآتية :ـ

١ ـ يقبل المرؤس سلطة رئيسه اذا كانت أهداف المنظمة التى ستحقق تؤدى الى تحقيق أهدافه هو ، ولايشترط فى هذه الأهداف أن تكون مباشرة . وانما يكفى أن يعتقد الشخص أن أهداف المؤسسة تؤدى الى تحقيق ـ أو على الأقل لاتتعارض مع ـ أهدافه . فاذا كانت المنظمة تسعى الى تحقيق الأمن مثلا ويعتقد هذا الشخص أن هذا هدفه ، فانه يقبل السلطة راضيا .

٢ ـ يقبل المرؤس سلطة رئيسه للمشجعات المالية وغير المالية التى يقدمها رئيسه . ومنها الأجور والمركز الاجتماعى والشعور بالانضمام الى مجموعة .. وبطريقة أخرى فان المرؤس يقبل سلطة رئيسه اذا شعر بأن بعض حاجاته ورغباته المادية والسيكولوجية والاجتماعية ستتحقق .

٣ ـ يقبل المرؤسون السلطة بسبب الاعتياد على طاعة الأوامر فى المنزل والمدرسة والتعاليم الدينية وقد يقبلون السلطة لمجرد الخوف من العقاب .

٤ ـ يقبل المرؤسون السلطة بسبب شعورهم بأن رؤسائهم أكثر علما وخبرة. وفى هذه الحالة تزيد هذه السلطة الشخصية من قوة السلطة التنفيذية. ويضيف "بارنارد" أنه من الضرورى للمرؤس أن يفهم المقصود من الأوامر لكى يطيعها (فالأمر غير المفهوم لايحمل سلطة). كما أنه

---

(١) انظر: دكتور/ابراهيم درويش ـ التنمية الادارية ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٣ ومابعدها .

يشترط أن يكون قادرا عقليا وجسمانيا للتكيف مع الأمر [١]. ومن الملاحظ دائما أن هناك أمور سترفض دائما رفضا تاما ، وأمور ستقبل دائما ، أما معظم الأمور فهي في منطقة السواء Indifference zone ويتوقف طول هذه المنطقة على الحوافز .

ويتميز هذا الرأى بأنه قد أورد بعض الأسباب التى تؤدى الى قبول المرؤوس لأوامر الرؤساء وخضوعهم لها . وان كان يؤخذ على هذا الرأى أنه لم يبين الأساس القانونى لقبول المرؤوسين لأوامر الرؤساء واحترامهم لهم .

وذهب رأى آخر الى أن المرؤوس يطيع الأوامر أو المقترحات الموجهة اليه لعدة بواعث أو أسباب ، ففى أى تنظيم نرى عددا من أشكال السلطة وعلاقات السلطة تتطابق مع أشكال عديدة من البواعث التى تدفع الى قبول هذه الأوامر .

وهناك أنواع من السلطة منها : السلطة والثقة ــ السلطة وشخصية الجماعة ــ السلطة والجزاءات وأخيرا السلطة والقانون [٢].

## أولا : السلطة والثقة

يقبل الأفراد المقترحات والأوامر الموجهة اليهم من الآخرين لأنهم أهل ثقة ، وفى كثير من التنظيمات يوجد بعض الرؤساء الذين يسمح لهم ماضيهم أو سمعتهم وذكائهم وخبرتهم من أن يكون لهم تأثير ضخم على الآخرين ، ومن هنا تقبل كل مقترحاتهم دون تحليل أو مناقشة أو دراسة . وتعتمد سلطة الثقة على الكفاءة والخبرة التى يحصل عليها الانسان ونال من جرائها شهرة واسعة ، والعكس صحيح أيضا فى هذا المجال ، ففى ظروف كثيرة نجد أن

(١) انظر : دكتور / سيد الهوارى ــ الادارة ــ الأصول والأسس العلمية ــ المرجع السابق ــ ص ٢٨٤ .

(٢) انظر :
دكتور / محمد سعيد عبد الفتاح ــ المرجع السابق ــ ص ١٦٠ ، ١٦٥ .
دكتور / ابراهيم درويش ــ الادارة العامة ــ المرجع السابق ــ ص ٩٢ .

الرئيس يوقع على الكثير من الخطابات الصادرة التى أعدها سكرتيره أو مدير مكتبه دون قراءتها أو مراجعتها لا بسبب الا الثقة المتبادلة وثقة الرئيس فى مرؤوسه وفى قدرته على اتخاذ قرارات سليمة فى هذا المجال • ووفقا لهذا المثال نستطيع أن نقول أن السكرتير أو مدير المكتب يباشر نوعا من السلطة على رئيسه •

وفى ظل التنظيم الرسمى ، يجب على الرئيس الادارى أن يقبل بعض المقترحات التى ترفع اليه من المستويات الدنيا على أساس من الثقة وبدون أن يدرسها وقد يرفضها دون ذكر الأسباب أو بناء على شعور يحتفظ به لنفسه • ولا يمكن تصور أن يقوم القائد بدراسة وتقييم كل المقترحات التى تأتى اليه قبل أن يوافق عليها والا سوف يغرق هذا القائد فى بحر من الأوراق والمستندات التى تنتظر الدراسة •

ومن هذا يتضح أن السلطة القائمة على الثقة هى اصطلاح معروف ومقرر يوميا حتى خارج التنظيمات الرسمية • ومن أمثلة هذا النوع ، ثقة المريض فى الطبيب وثقة صاحب السيارة فى الميكانيكى الذى يصلح له السيارة ، وثقة الانسان فى الاستشارة أو الرأى الذى يبديه محاميه ومعنى ذلك أن مقترحات وآراء هؤلاء الخبراء ستكون مطاعة بناء على الخبرة والكفاءة •

ويمكن مناقشة موضوع استعداد الانسان لقبول السلطة على أساس الثقة ليس فقط على أساس هذا الانسان العادى غير قادر على الحكم على النصيحة المقدمة اليه من الخبير ولكن لأنه ليس فى موقع يستطيع فيه أن يحكم على كفاية هذا الخبير •(١)

## ثانيا: السلطة وشخصية الجماعة

نجد أن أغلب الناس عندهم استعداد كبيرا لقبول القرارات التى

---

(١) انظر :

دكتور/محمد سعيد عبد الفتاح ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٢ •

دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٩٣ •

تتقبلها الجماعة التى ينتمون اليها ، وهنا يكون قبول السلطة بواسطة الجماعة بدلا من الأفراد ، وطالما أن الجماعة تربط اعضائها ببعض القيم الجديدة ، فان المقترحات التى يقدمها أحد أعضاء الجماعة ستكون مقبولة أكثر مما لــو قدمت من أشخاص لاينتمون الى هذه الجماعة ، واذا كان هناك من يساند الاقتراح من داخل الجماعة فثمة فرصة كبيرة أن يحصل هذا الاقتراح علــى القبول ، ومثال ذلك أن أصحاب المهن أو الحرف يكونون أقدر على قبــول المقترحات المقدمة من ممثلى الجماعة أو النقابة أكثر مما لو قدمت من خــارج النقابة ، حتى ولو كانت هذه المقترحات لاتتصل بطبيعة عملهم المهنى ، وهذا سوف يسهل كثيرا من مهمة الرئيس الذى يتخذ القرارات اذا كان هـــذا الرئيس ينتمى الى هذه الجماعة ، وبناء على هذا فان الرئيس الذى ينتمــى الى مجموعتين منتظمتين يصبح منفذا مهما للاتصال والتأثير فى هــــذه الجماعات .

## ثالثا : السلطة والجزاءات[1]

من الأسلحة المعروفة التى يستخدمها الرؤساء سلاح الجزاءات ، ومــن سلطة الرئيس أن يصدر بعض الجزاءات بعضها سار والبعض الآخر غير سـار (العقوبات) .

ويمكن النظر الى الجزاءات المتوقعة على أنها مثل السيف المسلط على رقاب العاملين فى التنظيم ، فمجرد وجودها أو التلويح بها يدفع الـــى الطاعة والتفاهم .

ان العاملين فى التنظيم الذين يدفعون للعمل مع تهديدهم بتوقيــع العقاب ، سوف ينفذون الأوامر الصادرة اليهم ، ولكن ليس عن اقتناع أو عــن طيب خاطر وبالتالى سوف ينقسم أفراد التنظيم الى جماعات عدائية وسوف تنخفض المعنويات التى ستؤثر على الانتاج وفاعليته .

---

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش ــ المرجع السابق ــ ص ٩٥ .

ولايمكن النظر الى الجزاءات الايجابية فى شكل المكافآت المادية أو زيادة الأجر والمرتبات ، على أنها التأثير الواضح فى الكفاية الانتاجية بمفردها ولكن لابد وأن يشعر العاملون بتقدير الادارة لذاتهم وقبول الجماعة لهم ومشاركتهم فى التخطيط ، وهذا كله سوف يثير كل المحفزات وتدفع العاملين الى زيادة الانتاج .

ويضيف أصحاب هذا الرأى (١) بالنسبة لهذا النوع من السلطة كسبب من أسباب الطاعة ، ان سلطة فرض الجزاءات والعقاب محدودة ، وذلك لأن أغلب الرؤساء انما يعملون فى ظل اطار معين للخدمة العامة ، أو لوائح الخدمة فى الادارة العامة والتى تقيد من امكانيات فرض الجزاءات ، كما أن الجزاءات ليست الوسيلة الفعالة لمباشرة السلطة فى التنظيم الادارى .

رابعا : السلطة القانونية (٢)

ان قبول الموظف الانضمام الى التنظيم يتضمن التزامه بقبول المقترحات أو الأوامر التى توجه اليه من الرؤساء الذين يعملون فى التنظيم . ومهما كان سبب القبول أو الطاعة - الثقة أو شخصية الجماعة أو الجزاءات - يشعر أعضاء التنظيم أنه يجب عليهم اطاعة رؤسائهم .

ان الزاوية القانونية هى احدى المصادر المهمة للسلطة فى التنظيم ، ومن هنا فأن السلوك وفقا لتوزيع السلطة فى التنظيم تفرض سلوكا معينا يفرضه القانون ومصلحة العمل وأنظمته .

ويتميز هذا الرأى بأنه أورد بعض الأسباب التى تؤدى الى قبول المرؤوسين لأوامر ومقترحات الرؤساء فى الادارة العامة بالاضافة الى ذلك أنه بين الأساس القانونى لواجب الطاعة الذى يلتزم به المرؤوسين نحو رؤسائهم

(١) انظر : دكتور/محمد سعيد عبد الفتاح - المرجع السابق - ص ١٦٣ .

(٢) انظر : دكتور/ابراهيم درويش - المرجع السابق - ص ٩٨ .

نظير قبولهم الانضمام الى التنظيم الذى يعملون فى ظله .

ويؤخذ على هذا الرأى أنه قد أغفل أثر السلطة الاخلاقية فى قبول السلطة واطاعة أوامر الرؤساء . ونعنى بالسلطة الاخلاقية فى التنظيم الادارى " مجموعة قواعد السلوك المستمدة من القيم الدينية والاخلاقية والاجتماعية التى تحدد للفرد فى داخل التنظيم ووفق التدرج التنظيمى الهرمى له مايجب عليه وما لايجب عليه والتى تخلق الشعور بأن الأعلى يشعر بأنه يجب أن يطاع كما أن الأدنى يشعر أيضا بأنه يجب أن يطيع ويتقبل السلطة". وهو مانجد صداه فى الآية الكريمة " ياأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم " . صدق الله العظيم .

ومن رأينا أن أساس قبول المرؤوسين للسلطة يتضمن ثلاث جوانب :

الجانب الأول : جانب اخلاقى : (١) ونعنى به السلطة الاخلاقية فى التنظيم الادارى . فالمرؤوسون انما يقدمون على طاعة رؤسائهم وتقبل سلطتهم لكونهم يستشعرون بأنهم قبلوا ذلك الوضع عن رضى واقتناع ذاتى ، ولكونه يتفق ومايجب أن يكون عليه سلوكهم وهذا الاحساس يتواجد فى ذهن الفرد من يوم أن ينضم الى التنظيم الادارى وقد أصبح عضوا عاملا فيه .

الجانب الثانى : جانب قانونى : ونعنى به فكرة الخضوع الادارى أو التبعية الرئاسية فى الوظيفة العامة - والتى سبق الاشارة اليها من قبل - والتى تقضى بأن يكون للرئيس الادارى الحق فى اصدار الأوامر لمن يليه من المرؤوسين . ويقابل هذا الحق واجب المرؤوسين فى اطاعة هذه الأوامر وتنفيذها . بالصورة التى تؤدى الى تحقيق أهداف المرفق العامة بانتظام واضطراد .

---

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش - المرجع السابق - ص ٩٨ .

الجانب الثالث : جانب نفساني : ونعني به ديمقراطية الادارة : فلقد ثبت من التطبيقات العملية في الادارة العامة أن الأوامر والتعليمات لاتنفذ بالضغط والقسر والارهاب التي تستمد من السلطة الرسمية التي يتمتع بها الرئيس الاداري وحتى لو نفذت فلن تنفذ بالروح والفاعلية التي تنفذ بها فيما لو توافر للعاملين الحماس والرغبة والتعاون الاختياري لتنفيذها ، ولن يتحقق ذلك الا بعد أخذ رأى المرؤوسين كعنصر ووضع وجهات نظرهم وملاحظاتهم موضع الاعتبار في الموضوعات المطروحة قبل اتخاذ القرار واصدار الأوامر النهائية بشأنها ، لأنه لا فائدة من قرار لاينفذ فهو قد مات قبل أن يولد ، ولهذا فان المشاركة الديمقراطية تضمن ارتباط المرؤوسين ومساهمتهم، وبصفة خاصة المسئولين منهم عن النتائج — في تنفيذ الأوامر بفاعلية وحماسة شديدين لشعورهم انهم قد شاركوا في اصدارها وفي ذلك ارضاء لرغباتهم السيكلوجية وتأكيدا لذاتهم وأهميتهم في المرفق الذي يعملون فيه ، وبهذا الاسلوب يؤكد الرئيس الاداري بأنه لايعتمد على قوته المستمدة من السلطة الرسمية وانما على التأثير التوجيهي في المرؤوسين بحثهم وتشجيعهم للاستجابة للتوجيهات عن طريق التشاور معهم بشأن خطة العمل وسياساته وشرح أسباب مايتم من أوامر وتصرفات (١)

وكلما زادت مهارة الرئيس الاداري في اقناع المرؤوسين بقبول أفكاره والتعاون معهم وتنسيق نشاطهم زادت قيمته في نظر مرؤوسيه وزادت قيمته في المرفق الذي يديره وزادت ثقتهم به ، وكلما كان التوجيه فيه تحقيق لصالح الأفراد ومصالح المرفق الذي يعمل به في وقت واحد كلما كان ذلك باعثا على تحقيق قبول المرؤوسين لتوجيه الرئيس في الادارة .

ولقد أثبتت الدراسات الميدانية ان اتباع هذا السلوك الاداري مع

---

(١) انظر: أرنست دال — المرجع السابق — ص ٤٢٣ : حيث عبر عن هذا المعنى بقوله " أن الأمر يصدر ليس من الرئيس ولكن من الموقف المعروض " .

المرؤسين يؤدى الى تلاشى روح العداء نحو الرئيس الادارى الى حد كبير، والبعد بأفراد الجماعة عن التوتر النفسى وتحسين التعاون الاختيارى فى الجماعة ، اذ أن الرئيس الادارى والمرؤسين يوجهون قصارى جهودهم لنفس الهدف المنبعث من داخل الجماعة ككل ويتعاونوا فى نفس الاتجاه ، ماداموا قد اشتركوا فى تحديد الهدف ،وهذا هو المدخل الانسانى للسلطة الرئاسية فى الادارة ،وهو الأساس الحقيقى لقبول توجيهات الرئيس الادارى وهو فى أساسه الادراك السليم للعلاقات الانسانية من أجل ضمان نجاح تحقيق أهداف المنظمة (١).

وفى هذا المجال يقول : "تيد " : أن حلم كل ادارى هو التعبئة الكاملة لكل القدرات لتحقيق هدف يتقبل بالاجماع تحقيقا كاملا ،ولكن ينبغى أن يتحقق هذا الحلم طبعا . فاهتمام غالبية الافراد يتجه الى ناحيتين بسلامتهم أو بذاتهم وبعلاقاتهم الفعالة فى محيطهم بأجمعه ، فاذا استطاعوا أن يدمجوا صالحهم الشخصى مع اهتمامهم بعملهم وصلوا الى تركيب ممتاز ، والواقع أن أغلب الناس يودون لو استطاعوا أن يكونوا هذا التركيب لأن الطبيعة الانسانية ليست أبدا خدمة ثابتة من مركبات متميزة منفصلة، بل الأفراد يتصرفون دائما ككل متكامل فى مواقف متكملة " .

ويضيف " تيد " قائلا : أن من الحقائق الرئيسية فى علم النفس أن الشخص يقدم أفضل مجهوداته فى ظل ظروف يكون قد أسهم فى تحديدها تحقيق حاجته فى التعبير عن نفسه وفى انمائها . ولهذا السبب فان الادارة الديمقراطية التى يسهم فيها الجميع فى ظل قيادة تنمو من القاعدة بدلا من أن تفرض من أعلى تحتكر الامتياز على الادارة التحكمية (٢)

---

(١) انظر :
دكتور/أحمد رشيد ــ المرجع السابق ــ ص ٢٢٥ .
جيمس مونيس ــ المرجع السابق ــ ص ١٢٧ .

(٢) انظر : اردواى تيد ــ فن الادارة ــ المرجع السابق ــ الفصل الثالث ــ " تقبل أهداف التنظيم " ــ والفصل الرابع ــ " الطبيعة الانسانية فى التنفيذ " .

ومن هذا يتضح أن السلطة الرئاسية فضلا عن كونها ظاهرة أخلاقية وقانونية فانها ظاهرة نفسية قوامها الرضا من جانب المرؤوسين والرؤساء وأساس هذا الرضاء وجذوره يرجع الى ديمقراطية الادارة .

وهذا الجانب النفسى يؤدى الى الاعتقاد فى صلاحية المطاع وقدرته على تحقيق المصالح المشتركة للمرفق والعاملين فيه على السواء . وتتمثل المصالح الأخيرة فى كفالة أمن العاملين واستقرارهم وتحقيق العدل بين العاملين بدون تمييز أو محاباه ودون ضغط على البعض لحساب البعض الآخر .

ومما لاشك فيه أن ديمقراطية الادارة هى التى تؤدى فى نظرنا الى خلق الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين وهى التى تنمى الانتماء الى الجماعة . وهى التى تبعد خوف العاملين من الجزاءات وتشعرهم بأن السلطة لاتعمل فى مواجهتهم ولكنها تعمل معهم وبهم .

## المبحث الثانى
## واجب طاعة المرؤوسين للسلطة الرئاسية

نتحدث فى هذا المبحث عن واجب اطاعة الرؤساء على اعتبار أن هذا الواجب هو الالتزام المقابل لحق السلطة الرئاسية فى الأمر والتوجيه •

وللحديث عن واجب الطاعة فان الأمر يقتضى منا بداءة أن نلقى نظرة على فكرة الواجبات الوظيفية باعتبارها الأم التى تضم مختلف الواجبات الوظيفية الأخرى ومدخلا لهذا الحديث ، وأن نخوض بعد ذلك لبيان واجب الطاعة •

ويشكل الاخلال بواجب الطاعة تحديا للسلطة التى تتمثل عادة فى الرؤساء ، فضلا عما يترتب على ذلك من اضرار بحسن سير العمل والتأثير على كفاءة المرفق فى القيام بمهامه ووهن الحاسة الادارية رويدا رويدا لدى بقية الموظفين (١) ، فاحساس المرؤوس بالاستهانة بالأوامر ومحاولة التمرد عليها وعدم اطاعتها يعتبر معول هدم فى النظام الادارى • بل ويعتبره بعض الفقهاء من قبيل الكوارث (٢) ، لذلك تأتى قواعد المسئولية لتتعقب صنوف الاخلال بهذا الواجب بتوقيع الجزاء المناسب • هذا الاخلال الذى لا تقتصر صورته على مجرد عصيان أمر الرئيس المباشر • وانما يشمل صورا أخرى كالتنفيذ الخاطئ للأوامر أو تجاوز حدودها والخروج على مقتضاها (٣)

ومن ناحية أخرى فالمسئولية عن الاخلال بالطاعة لاتقتصر على المسئولية التأديبية فحسب وانما قد تقوم معها المسئولية الجنائية والمدنية أيضا •

---

(1) Drouille (J): Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaire publics, 1900, p. 29.

(٢) العميد الطماوى ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ٤٨ •

(٣) انظر: دكتور محمود مصطفى ـ قانون العقوبات العسكرى ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٤ •

وفى ضوء ماتقدم علينا أن ندرس موقف السلطة الرئاسية باعتبارها سلطة تأديبية من المرؤوس المتمرد أو المخالف .

ولذلك فاننا فى ضوء هذه الدراسة سنقسم هذا المبحث الى المطلبين الآتيين : ـ

المطلب الأول : الواجبات الأساسية فى الوظيفة العامة .

المطلب الثانى : واجب الطاعة .

## المطلب الأول
## الواجبات الأساسية فى الوظيفة العامة

يتناول الحديث فى هذا المبحث الواجبات الأساسية فى الوظيفة العامة فى فرعين على النحو الآتى :

الفرع الأول : طريق تحديد هذه الواجبات .

الفرع الثانى : مضمون الواجبات الأساسية فى الوظيفة العامة .

### الفرع الأول
### طرق تحديد الواجبات الوظيفية

تفرض الواجبات الوظيفية على الموظف العام ، نظير مايتمتع به من حقوق ومزايا مختلفة ، والهدف من تقرير هذه الواجبات هو ضبط سلوك الموظفين لاداء وظائفهم ، ويرى " بيكابال " أنه من وجهة الدراسة المقارنة من الصعب وضع تعريف عام أو اجراء حصر شامل لجميع الواجبات الوظيفية نظرا لسرعة تغير الحياة الادارية ، واختلاف ظروف المكان والزمان ، وكل مايمكن القول به فى هذا الصدد هو وجود فكرة عامة تستقطب تلك الواجبات ، وأن الموظف العام يلتزم بأن يمارس نشاطه من أجل مصلحة المرفق الذى ينتمى اليه وفى

اطار هذه الفكرة يمكن أن نعد قائمة بأنواع تلك الواجبات (١)

وتتحدد الواجبات الوظيفية بالطرق الآتية :

١ ـ عن طريق النصوص القانونية التي ترد في بعض التقسيمات كقوانين التوظف وقوانين العقوبات العامة واللوائح .

٢ ـ تضطلع الأوامر الرئاسية في التقسيمات الوظيفية وفي تشريع العاملين المصري بدور بالغ من ذلك بالنسبة للواجبات الوظيفية التي أوردها قانون العاملين بالدولة أو بالقطاع العام . ويتجلى ذلك في مجالين هما :

(١) ـ الواجبات الوظيفية الايجابية .

(٢) ـ المحظورات الوظيفية (٢)

فقد عهد المشرع الى التعليمات الرئاسية أن تخترق هذين النطاقين لتقوم بنصيب أوفى في تحديد مضمون تلك الواجبات وفي بيان أسس ممارستها . بل أن السلطة الرئاسية يكون من حقها أن تتدخل بتعليماتها لفرض واجبات أخرى حتى ولو لم ينص عليها القانون أو ينص عليها صريح العاملين على ذلك،طالما أنها تقدر ضرورتها في تحسين سير العمل. ذلك أنه رغم الجهود الرامية الى تقنين الجرائم التأديبية . فما تزال تلك الحركة في بدايتها وما برحت النتائج التي أمكن التوصل اليها تعتبر من قبيل الاستثناء. أما الأصل العام فيقوم على رسم خط عريض للواجبات الموظفين عامه . يسترشد به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهات القضاء (٣).

---

(١) Piquemal: Le fonctionnaire devoirs et obligations. Paris. 1976, p. 29.

(٢) أنظر : نص م/٧٦ ، ٧٧ من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ٧٨ ، م/٧٨ ، ٧٩ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين في القطاع العام .

(٣) العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ١١٨ .

ومثال الأعباء التي يمكن أن تفرضها السلطة الرئاسية على موظفيها دون نص يقرر ذلك ، ارتداء الموظف زيا خاصا مميزا أثناء ممارسة العمل ، أو فرض قيود على الدخول والخروج من أماكن معينة في العمل، أو منع الموظفين من التدخين في المكاتب أثناء العمل .

وهذه الأعباء قد تختلف من دولة الى أخرى، فالتشريع الاردني مثلا يفرض على الموظف التزاما بالعمل على تنمية معلوماته وخبراته العامة الضرورية . وكذلك فان التشريع العراقي يفرض على الموظف التزاما بعدم الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوي دون اذن من رئيسه [(١)] وهذا يتفق مع ما تقرره المحكمة الادارية العليا من أن الأفعال المكونة .. للذنب الاداري ليست محددة حصرا ونوط وانما مردها الى أصل عام هو الاخلال بواجبات الوظيفة [(٢)].

فالتعليمات الرئاسية يثبت لها دور كبير في مساندة بقية الواجبات الوظيفية، سواء بالنسبة لايضاح مضمونها وعناصرها ، أو رسم اطار لضوابطها . ويترتب على ذلك نتيجة قانونية هامة في مجال التأديب وهي انه اذا صدرت تعليمات رئاسية بشأن احدى واجبات الوظيفة فانه يجتمع في حق الموظف المخالف خطأين وظيفيين : ـ

أولا : مخالفة الواجب الوظيفي الذي نص عليه القانون .
ثانيا : الخروج على مقتضى التعليمات الرئاسية ومخالفة واجب الطاعة .

ولقد أكد القضاء الاداري هذا المعنى في أحكامه، حيث جاء في أحد احكامه " من حيث أنه لامراء في أن المتهم وقد سلك هذا المسلك الذي سلف بيانه لم يتخلف عن أداء واجبه المكلف به بحكم وظيفته فحسب ، بل شق على رئيسه عصا الطاعة وأبى الانصياع لما كلف القيام به دون سوغ

---

(١) العميد الطماوي ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٩ .
(٢) حكمها في ١٩٦١/١١/١١ ـ السنة ٧ ـ ص ٢٧ .

قانوني (١).

٣ ـ عن طريق اجتهاد الفقه ، فالى جانب تلك الواجبات المنصوص عليها صراحة ، هناك واجبات أخرى غير مكتوبة ، يستخلصها الفقه والقضاء من واقع متطلبات الوظيفة العامة ، ومقتضيات حسن سير العمل وانتظامه والعرف السائد ومبادئ الاخلاق ، فالأصل أن الواجبات المنصوص عليها لاتحدد على سبيل الحصر وانما ترد على سبيل المثال ، ولهذا نجد في معظم نظم التوظف بعد تعداد بعض الواجبات والمحظورات نصا عاما يقضى باعتبار كل خروج على مقتضى الواجب أو المساس بكرامة الوظيفة مخالفة تستوجب العقاب التأديبي (٢).

ولقد سار التشريع المصرى على نفس المبدأ ، فالمادة ٧٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع الحكومى تنص على أن كل عامل يخرج على مقتضى الواجبات فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا، وهذا النص يقابل نص المادة ٨٠ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام .

## الفرع الثانى
## مضمون الواجبات الأساسية
## فى الوظيفة العامة

الأصل العام أن واجبات الوظيفة العامة ليست محددة على سبيل الحصر فى نصوص القوانين ولهذا فان الوضع بالنسبة لها يقوم على رسم خط عريض بالواجبات العامة للموظفين ، فمن المعلوم فى مجال القانون التأديبى

---

(١) انظر : حكم المحكمة التأديبية لوزارة الصحة فى ١٩٥٩/٤/٢٨ فى الدعوى رقم ١١ س ـ ١ ق ـ مجموعة خبير ـ ص ٢٤٣ .

(٢) انظر: دكتور/حمدى أمين عبد الهادى ـ الادارة العامة المقارنة ـ طبعة ١٩٧٠ ـ صفحة ٢٣٦ ومابعدها ، حيث عرض لهذا النص فى قوانين الدول العربية .

Salon: Délinquance et respression disciplinaire dans la fonction publique., Paris 1969, p. 71.

ان الجرائم التأديبية لاتخضع بصفة عامة لمبدأ " لاجريمة بغير نص" ولهذا تجرى قوانين التوظف فى الدول المختلفة على تضمين نصوصها الواجبات الأساسية لموظفيها سواء فى حياتهم الوظيفية أو الخاصة ثم تتولى السلطات الرئاسية والفقه والقضاء شرح هذه الواجبات وتحديد عناصرها . وتتمثل الجريمة التأديبية فى مخالفة هذه الواجبات سواء أكان ذلك فى صورة ايجابية أم فى صورة سلبية .

ومع ذلك يمكن رد الواجبات الوظيفية الى مجموعتين متميزتين : ـ

المجموعة الأولى : وتشمل الواجبات التى تتصل اتصالا مباشرا بأداء العمل فى الوظيفة العامة ، وهى كثيرة ومتنوعة ولاتقع تحت حصر ولعل اشهرها واجب تأدية الموظف للعمل المنوط به بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمى لاداء واجبات الوظيفية ، وواجب عدم الانقطاع عن العمل الا فى حدود الاجازات المقررة . وواجب عدم افشاء أسرار المهنة وواجب اطاعة الرؤساء .

المجموعة الثانية : ـ وتشمل الواجبات التى لا تتصل مباشرة بالوظيفة العامة وهى التى تلاحق الموظف خارج نطاق عمله ، وهى كثيرة ومتنوعة وهى تختلف فى أهميتها ومدى الالتزام بها من طائفة من الموظفين لطائفة أخرى ، ومن وظيفة لأخرى ، مثال هذه الواجبات واجب السلوك الحسن والمحافظة على كرامة الوظيفة . والحياة الخاصة النظيفة ، وعدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص . وواجب الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم فيها .

ولقد سبق القول بأننا سنركز اهتمامنا على واجب الطاعة على اعتبار أن هذا الواجب هو الأصل الذى تتفرع عنه كافة الواجبات الوظيفية الأخرى . فلاشك أن احترام مواعيد العمل وعدم التغيب والمحافظة على أسرار المهنة . الا تنفيذا لواجب الطاعة المتمثلة فى اطاعة نصوص القوانين التى أمرت باحترام هذه الواجبات .

ومن جانب ثان فان واجب الطاعة هو الالتزام المقابل لحق الرئيس الادارى فى الأمر والذى يقع على عاتق المرؤوسين . لتحقيق الأهداف المرسومة للمرافق العامة .

## المطلب الثانى
## واجب طاعة الرؤساء الإداريين

نتناول الحديث عن واجب طاعة الرؤساء فى ثلاثة فروع وذلك على النحو الآتى :ـ

الفرع الأول : مضمون واجب الطاعة .

الفرع الثانى : أركان جريمة مخالفة واجب الطاعة .

الفرع الثالث : تطبيقات واجب الطاعة .

### الفرع الأول
### مضمون واجب الطاعة

كلمة الطاعة فى اللغة تعنى " الانقياد " يقال هو طوع يديك أى ينقاد لك، ويقصد بهذا الواجب فى الادارة ، تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم بالتعقيب على أعمال وقرارات المرؤسين بالالغاء أو الوقف أو التعديل ، ويتصل اتصالا وثيقا بواجب الطاعة واجب احترام الرؤساء وتوقيرهم، والتزام حدود الأدب واللياقة فى مخاطبتهم (١)

---

(١) Barthélémy (J): L'influence de l'ordre hierarchique sur la responsabilité des agents, Revue du droit public, 1914,p.491.
- Catherine (Robert), Le fonctionnaire francais, Paris, 1973, p. 26.
- Conac (Gerard), La fonction publique aux Etats Unis, Paris, 1958, p. 158.
- Duguit (Léon), Traité de droit constitionnel, Paris, 4eme édition, 1923, Tome III, p. 285, ets.
- Plantey (Alain), Traité practique de la fonction publique, Paris, 2eme edition, 1963, Tome I, p. 283, ets.
- Waline (M), Droit administratif, Paris, 8eme édition,1959,p.800.

ولقد سبق القول بأن طبيعة العمل في المرافق العامة تقتضي تقسيم الوظائف فيها الى مراتب ودرجات ، في شكل تدرج هرمي يعلو بعضها فوق بعض ويشغلها مرؤوسين ورؤساء ، حتى تنتهي الى الرئيس الادارى الأعلى ، وهذا من شأنه أن يجعل للرئيس الادارى سلطة على المرؤوسين ، ويتعين على المرؤوسين احترامها والخضوع لها وهذا ما اصطلح على تسميته بالسلطة الرئاسية (١).

ولهذا فقد قيل أن النظام هو روح كل تنظيم ، ذلك أن الأخير يتحلل أساسا الى أمرين سلطة أمر يوجهها الرئيس ، وواجب المرؤوس في أن يطيع ، وتعتبر الجريمة التأديبية كل خروج على واجب الطاعة وانتهاك له .

ولقد بلغ من أهمية واجب الطاعة في العمل الادارى أن رد بعض الشراح الفرنسيين بأن معظم الجرائم التأديبية في نطاق الوظيفة العامة الى هذا المصدر — واجب الطاعة — وأشاروا الى ضرورة فهم واجب الطاعة على أوسع مدى ، فلا يقتصر واجب الطاعة على احترام قرار فردى يصدره الرئيس أو

---

De Loubadere (André),
: Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 2eme édition,1957,p.676.
: Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 3eme édition,1963, Tom II p. 90/

العميد الطماوى — قضاء التأديب — ص ١٦٢ وما بعدها .
دكتور/محمد جودت الملط — المسئولية التأديبية للموظف العام — رسالة دكتوراه — ٦٧ — ص ٨٠ . دكتور عبد الفتاح حسن — التأديب — ص ١٠٤ وما بعدها .
دكتور/عاصم عجيلة — المرجع السابق — ص ٢٩٤ وما بعدها .

(١) راجع :
بلانتى — المرجع السابق — ص ٣٨٤ وما بعدها .
دكتور/عثمان خليل — التنظيم الادارى في الدول العربية — محاضرات من الدراسات القانونية — معهد الدراسات العربية العالية — ١٩٥٦ م — ص ٩ .
دكتور/محمد فؤاد مهنا — القانون الادارى المصرى في ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى — ١٩٦٣ م — المجلد الأول — ص ٤٧٧ .
دكتور/محمود حلمى — مجلة ادارة قضايا الحكومة — عدد ٤ س ١١ — أكتوبر ١٩٦٧ — ص ٩١٢ .

احترام قرارات جماعية تنظيمية تصدر من السلطات الرئاسية وهو مايسمى بالأوامر المصلحية أو احترام نص تشريعي أو لائحي ، وانما هو يمتد احيانا الى احترام القواعد الخلقية ، ولهذا كان العقاب التأديبي منصرفا فى مجال الحياة الخاصة للموظف العام الى الفضيحة وذيوعها نتيجة انتهاك قاعدة خلقية أو المساس بحسن سمعة الادارة (١) ومن هنا يتضح أن هذا الفريق من الشراح يتجه صوب تعريف الطاعة بالمعنى الواسع ، حيث تنصرف الطاعة الى احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية بوجه عام (٢).

غير أن هناك فريقا آخر من الشراح يتجه صوب تعريف الطاعة بالمعنى الضيق بحيث تنصرف الطاعة فى نظرهم الى الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب (٣) وهذا هو الاتجاه الغالب فى الفقه .

ونحن نؤيد ماذهب اليه الرأى الأخير لأنه يتفق مع المعنى الحقيقى والعملى للطاعة فى نطاق الادارة العامة والوظيفة العامة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى لأن طاعة النصوص الدستورية أو التشريعية يستوى بشأنها الموظف العام وغير الموظف .

وواجب الطاعة فى رأينا أمر مفترض دون حاجة الى نص صريح يقضى بذلك ، لانه يتفق وطبيعة العمل بأجهزة الادارة العامة من ناحية ، ويتفق وطبيعة السلم الادارى الذى يشتمل عليه البناء التنظيمى للوظائف العامة من ناحية أخرى . هذا فضلا عن أنه اذا كانت المسئولية موازية وملازمة للسلطة

---

(١) انظر : دكتور / محمد صفوت — مجلة العلوم الادارية — عدد ١ ص ٥ — ١٩٦٣ م — ص ٢٤ .

(٢) انظر : كاتيرن — المرجع السابق — ص ٩٦ ومابعدها .

(٣) انظر :

سالون — المرجع السابق — ص ٧٢ .

دى لوباديير — المرجع السابق — ص ٩٠ .

بوجلو — المرجع السابق — ص ٢٠ .

فان مفاد ذلك أن مسائلة الرؤساء عن أعمال الوحدات التى يديرونها لاتكون مقبولة الا اذا كان لهم سلطات على مرؤوسيهم وعلى مايؤدونه من أعمال موكولة اليهم، سواء بالنسبة لتوقيع الجزاءات فى حالة الاخلال بالواجب الوظيفى (الروادع) أو منحهم مكافآت تشجيعية نظير ماأدوه من أعمال ممتازة تشهد لهم بالكفاية والامتياز (الحافز الايجابى) .

مما سبق يتضح أن واجب اطاعة الرؤساء يعتبر العمود الفقرى فى كل نظام ادارى واذا تسرب الى هذا الواجب أى خلل فلن يجدى فى اصلاح الادارة أى علاج . لهذا يعد هذا الواجب من أبرز واجبات الوظيفة العامة وأهمها ان لم يكن يشملها جميعا ، ولعل سلطة التأديب أنها لاتقوم أساسا الا على هذا الواجب فهى وسيلة الرئيس فى الترهيب كما أن الحوافز الايجابية هى وسيلته فى الترغيب (١).

ولعل هذا ماجعل المحكمة العليا تبرز هذا الواجب فى بعض أحكامها وتربطه بحكمته فقد قررت فى أحد احكامها " انه فى مقدمة الواجبات التى يتعين على الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء، والمفروض أن السلطة الرئاسية فى مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم فى الخدمة مايجعلهم أكثر ادراكا للعمل وحاجاته ، وبالتالى أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله، وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل فى الوحدة التى يرأسها .. فالطاعة فى هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الادارى الذى يقوم على أساس التدرج الهرمى الذى يفترض وجود رئيس ادارى واحد .. وتقتضى طاعة الرؤساء من العامل الى جانب تنفيذ مايصدره

---

(١) انظر :

دكتور/محمد السيد الدماصى ـ مجلة العلوم الادارية ـ العدد ١ ـ ١٩٧٤ م ـ صفحة ٥٢ .

العميد الدكتور/الطماوى ـ قضاء التأديب ـ ص ١٦٢ ومابعدها .

اليه من أوامر وقرارات احترامه لهم بالقدر الذى يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس فيستحق العامل الجزاء اذا ثبت أنه أخل بواجب الاحترام[1]

وهذا الحكم يشدنا للكلام عن أركان جريمة عدم الطاعة وهو ماتنتاوله فى الفرع الثانى .

## الفرع الثانى
## أركان جريمة عدم الطاعة

واجب الطاعة التزام قانونى يثقل كاهل المرؤوسين وله أركان وعناصر لايقوم بدونها . ولاتختلف الأركان العامة لجريمة مخالفة واجب الطاعة عن أركان الجرائم التأديبية الأخرى وهى تنحصر فى ركنين أساسيين هما كالآتى :

**الركن الأول : أن يثبت قبل الموظف فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات الأوامر الرئاسية فى الوظيفة العامة :[2]**

يلتزم المرؤوسون بالخضوع للتعليمات الرئاسية التى توجه اليهم وتنفيذها كما شاءت ارادة السلطة الرئاسية فليس لهم أن يتجاوزوا مضمونها أو يحيدوا عنها أو عن الغرض الذى من أجله شرعت ، وبوجه عام فان أوجه أو مظاهر عدم الامتثال ومخالفة الطاعة لاحصر لها ، وتتنوع بحسب نشاط كل جهة ادارية والهدف الرئيس لكل مرفق والسياسة الخاصة بكل وزارة على حدة .

ومثال الفعل : الاعتداء على الرئيس بالقول أو الاشارة بصدد أمر رئاسى صدر اليه ، ومثال الامتناع : عدم التعاون مع الرئيس فى أداء العمل أو عدم

---

(١) انظر : حكمها فى ١٩٦٥/٦/٥ ، س١٠ ـ ص ١٥٥٣ .

(٢) انظر :

العميد الدكتور/الطماوى ـ التأديب ـ ص ٧٢ ومابعدها .

دكتور/الملط ـ المرجع السابق ـ ص ٨٠ ومابعدها .

دكتور/عاصم عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ٢٩٤ ومابعدها .

تنفيذ أمر أو تعليمات الرئيس سواء أكان هذا الأمر باداء عمل قانونـــي أو فني أو اداري أو عمل مادي .

مظاهر الإخلال بواجب الطاعة المستوجبة للمسئولية

الخروج على واجب الطاعة له مظاهر عديدة كما قدمنا والصـــورة الغالبة لذلك هي الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية ، فضلا عن الانقطـاع الكامل عن العمل على أن هناك نوع من الاخلال بالطاعة يتوافر حتى مـع القيام بالامتثال للأمر الرئاسي يمكن تسميته (بالطاعة السلبية) والذى ينطـــوى على صور عديدة بدوره . وسنبحث كل هذه المظاهر على التوالي :

أولا : الامتناع عن تنفيذ الأوامر

يشكل الامتناع عن تنفيذ الأوامر الصورة الغالبة للخروج على طاعـــة الرؤساء . هذا الامتناع الذى يتحقق من جانب المرؤوس ، سواء كان عن عمد منه أو نتيجا عن مجرد الاهمال (١).

وبفحص أحكام قضاء التأديب نجد أن غالبية الاحكام التأديبية بالنسبة للطاعة تصدر في هذا المجال تنتصى على الموظفين عصيانهم لأوامر الرؤساء التى كان يتحتم عليهم اطاعتها وفى هذا تقول المحكمة الادارية العليـــا " ان من أهم واجبات الوظيفة أن يصدع الموظف بالأمر الصادر اليه مـــن رئيسه، وان ينفذه قولا وفعلا لا أن يمتنع عن تنفيذه بحجة عدم ملائمـــة المكان المحدد لعمله أو لعجزه عن القيام به "(٢).

وتقول في حكم آخر " ... توزيع العمل هو اختصاص الرئيس الادارى وحده، وانه جاز للموظف أن يعترض على نوع العمل المكلف به فهذا الاعتراض بلا شك لمحض تقدير الادارة . وطالما أنها لم تستجب للاعتراض فعلـــى

---

(١) يلاحظ أن قانون العقوبات العسكرى فى مصر يفرق بين الامتناع العمدى عن تنفيذ الأوامر وبين مجرد الاهمال فى تنفيذها فيجعل لكل عقوبة خاصة .

(٢) حكمها فى ٣٠/١١/١٩٦٣ . السنة ٩ ، ص ١٤٥ .
د.كتور/عبد الفتاح حسن ـ التأديب ـ ص ٨٧ وما بعدها .

الموظف أن ينفذ العمل الذى كلف به » (١).

ثانيا: ترك العمل والانقطاع عنه

استقر مجلس الدولة ، على أن الانقطاع عن العمل يشكل مخالفة تأديبية للخروج على واجب اطاعة الرؤساء بما يستوجب الجزاء، بل أنه أعمل ذلك المبدأ حتى بصدد الأوامر الرئاسية الصادرة بالنقل أو بتوزيع العمل ، والتى يشوبها عيب من عيوب المشروعية ، وأن كان قد أبقى للموظف الحق فى الطعن على هذه القرارات ، ليطرق بشأنها تلك العيوب كما أقر له بالحصول على التعويض المناسب ، لما قد يصيبه من أضرار تنجم عن تنفيذ القرارات الخاطئة (٢).

هذا ولا يستطيع الموظف الانقطاع عن العمل الذى كلف به حتى فى حالة تقديمه لاستقالته طالما أنها لم تقبل بعد (٣).

ثالثا: الطاعة المعيبة

فى هذا الفرض ، الذى نحن بصدده ، فان الموظف يقوم بالطاعة ولكنه من الناحية الفعلية يرتكب أخطاء فى ذلك الامتثال مما يشوه صورة تلك الطاعة ويعتبر اخلالا بها ومن تلك مايلى :

أ ـ التراخى فى التنفيذ .

ب ـ التنفيذ غير المشروع ، ويكون ذلك فى حالتى التنفيذ الخاطئ ، وتجاوز مضمون الأمر .

---

(١) حكمها فى ١٩٦٥/٦/٥ ـ السنة ١٠ ، ص ٤٤٥ .

(٢) راجع بيكال ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٥ . وانظر الأحكام العديدة التى أورد على سبيل المثال حكم المجلس فى ١٩٦٥/٢/١٠ ، المجموعة ص ٩١ . ديلوبيه ـ المرجع السابق ـ ص ١٧٨ . وانظر حكم الادارية العليا فى ١٩٦٣/١١/٢٣ . مجموعة عشر سنوات ـ ص ٢٠٥٦ .

(٣) محمد حامد الجمل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٨٦ .

أ ـ التراخي في الامتثال للأمر أو التنفيذ :

التسويف في طاعة أوامر الرؤساء وتنفيذها بعد فترة من صدورها قد يترتب عليه ابطال مفعول هذه الأوامر ، أو الابتعاد عن الهدف من اصدارها ومن ثم فان نتيجته تقترب من العصيان ، وبالتالي فان الموظف يستأهل المؤاخذة التأديبية ولو امتثل للأمر بعد ذلك .

وقد قضى تطبيقا لذلك بأن ارسال الموظف كتابا الى رئيسه يبدي فيه استعداده لتنفيذ قرار نقله،دون أن يقوم من جانبه بعمل ايجابي لتنفيذ هذا النقل فعلا، فمثل هذه المكاتبة تدل على امعانه في موقفه السلبي من قرار النقل (١) .

ب ـ الأمر المشروع والتنفيذ غير المشروع :

يتمثل هذا الفرض في التنفيذ الخاطئ،أو تجاوز مضمون الأمر الرئاسي :ـ

١ ـ التنفيذ الخاطئ :

الفرض هنا أن يصدر أمر مشروع من الرئيس ، يتضمن التزاما بعمل محدد ، ولكن المرؤوس يجريه بطريقة تخالف مضمون ذلك الأمر وتجلب نتائج ضاره (٢) . ومثال ذلك أن يتم تنفيذ أمر بالضبط والاحضار على غير من صدر ضده الأمر .

٢ ـ تجاوز مضمون الأمر الرئاسي :

في هذا الفرض يقوم الموظف بتنفيذ أمر الرئيس،ولكنه يتعدى حدود هذا الأمر ويتجاوز مضمون المهمة التي ناطها به ، ومن قبيل ذلك أن يكلف أحد مأموري الضبط القضائي بضبط واحضار شخص ما ، فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا أو يقوم بضبط واحضار أحد من ذويه معه .

---

(١) المحكمة الادارية العليا في ١/٣/١٩٥٨ ـ السنة ٣ ـ ص ٧٨٤ .

(٢) شريتي ـ مقاله سالف الذكر ـ ص ٩٨١ .

ويؤكد "بلانتى" أن الالتزام بالطاعة يقع على عاتق الموظف ولو كان أمر تعيينه أو نقله قد تم بطريقة خاطئة أو بقرار غير شرعى طالما أن ذلك القرار لم يتم الغاؤه بعد (١).

وفى هذا الخصوص قضت المحكمة الادارية العليا "بأن يترك أمر تحديد الفعل أو الامتناع للسلطة التأديبية ... سواء أكانت جهات رئاسية أم قضائية — بحسب تقديرها لدرجة جسامة هذا السلوك وما يستأهله من جزاء فى حدود النصاب المقرر، وذلك تحت رقابة القضاء الادارى نظرا لأن الجريمة التأديبية لاتخضع لمبدأ الشرعية فى الشق الخاص بنصاب العقوبة المناسبة (٢)

وتلتزم السلطة التأديبية — فى تقديرها لتوافر الركن المادى لهذه الجريمة — ضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات، هذا فضلا عن ضوابط قانون العقوبات اذا ماوصل هذا الاخلال تحت طائلة قانون العقوبات (٣). فاذا أثم المشرع فعلا أو أفعالا بذاتها فانه يتعين على السلطة التأديبية اتباع مسلك شبيه بمسلك القضاء الجنائى، من حيث تحديد الافعال الخاطئة والنصوص المؤثمة لها .

غير أنه اذا كانت السلطة التأديبية حرة التقدير فى تحديد عناصر جريمة مخالفة واجب الطاعة، فانها ملزمة بأن تستند فى تقديرها الى وقائع محددة ارتكبها الموظف اخلالا بهذا الواجب، وثبتت فى حقه أما الاتهامات العامة غير المحددة فانها لايمكن أن تعتبر مكونة للركن المادى لهذه الجريمة (٤).

وترتيبا على ذلك، فأنه لايتوفر الذنب الادارى لعدم توافر المحل لتوقيع

---

(١) انظر : بلانتى — المرجع السابق — ص ٤٠٣ .

(٢) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٦/١٢/٢٤ — س ١٢ — ص ٤٩٠ .

(٣) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٥/٣/٦ — س ١٠ — ص ٨٣٧ .

(٤) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/١١/١٤ — س ١٠ — ص ٣٩ .

الجزاء التأديبى والا كان قرار الجزاء فى هذه الحالة فاقدا لركن من اركانه وهو ركن السبب .

ويجب التمييز فى هذا الصدد بين عدم القدرة أو عدم المهارة الفنية التى يتصف بها العامل وبين عدم اطاعة الأوامر . فالتأديب يفترض خروج الموظف فى هذه الحالة عن هذا الواجب . أما اذا ثبت أن الموظف ليس على مستوى القدرة أو المهارة المطلوبة فان سبيل تقويمه لايكون بالعقاب بل بالتدريب . واذا لم يأت التدريب بنتيجة فيمكن النظر فى نقله الى عمل آخر أو حرمانه من بعض المزايا الوظيفية والا تقرر فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

وقد أخذ بهذا الحكم كل من قانون العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام فى مصر حيث جاء فى المادة ٣٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين فى الدولة على أنه " يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير " .

كما جاء فى المادة ٣٥ من نفس القانون بأن " يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقرير ان سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس الدرجة الوظيفية قررت نقله اليها . أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة " .

وقد نص القانون رقم ٤٨ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام على نفس الحكم فى المادة ٣٠ والمادة ٣١ .

وبالاضافة الى ماتقدم يطالب المرؤوس فضلا عن التنفيذ الأمثل للأمر الرئاسى — بالاخلاص فى الأداء ، واطاعة لأوامر رؤسائه ، بايجابية ونشاط

لا بتهاون واستخفاف .

ومن قبيل الاخلاص فى الأداء القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة اذا كانت طبيعتها أو الغرض من اصدارها يتطلبان ذلك . ومثال ذلك القوانين التى ترتبط بانتظام النظام العام الاقتصادى للدولة . وتوكيدا للاخلاص فى الاداء من جانب المرؤسين . يفرض القانون أحيانا على بعض فئات من الموظفين أن يقسموا يمينا تسمى يمين الطاعة وتوجز فلسفة هذا اليمين فى أن الحكومة ترغب عن طريقه فى ضمان الولاء والطاعة من جانب موظفيها مستنفذة به كل الطرق الأخرى لتوكيد ذلك الضمان . لان الموظف فى غيبة اليمين لايلتزم الا بالعمل الموكول اليه . بينما اذا أقسم اليمين فانه يلتزم بشرفه أيضا . ومن شأن ذلك الحيلولة بينه وبين الوساوس التى تسول له الاستهانة بأوامر الرؤساء والتى قد تبلغ أحيانا درجة الخيانة فى المجال العسكرى حيث يتمرد المرؤسون على أوامر قيادتهم لمصلحة العدو (١)

وقد صاغ قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ٧٨ مبدأ الاخلاص فى الأداء من جانب المرؤسين حين نص فى المادة ٨/٧٦ على أن يكون تنفيذ أوامر الرؤساء بدقة وأمانة كضابط اخلاقى وهو مالم ينص عليه فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين فى القطاع العام، وتفسير ذلك فى رأينا أنه قد فات على المشرع ايراده هذا الضابط فى النص المذكور لان أداء مهام الوظيفة فى القطاع العام لايقل أهمية عنه فى القطاع الحكومى . وتوجد تطبيقات قضائية كثيرة لهذا الضابط يزخر بها قضاء التأديب أيضا وغالبا مانجد فيها اقتران عدم الدقة بعدم الأمانة أيضا . فمن ذلك ماقضى به من مسئولية أحد الموظفين كلف بتسلم عدة رشاشات واردة للادارة، فأغفل اثبات ارقامها عند تسلمها مما سهل بعد ذلك استبدالها بغيرها (٢)

---

(١) راجع : فنسيا ـ سلطة اتخاذ القرار الفردى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٢٣ .

(٢) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٤/٢/٢٣ ـ السنة ١٩ ـ ص ١٦٥ .

كما قضى بأن الموظف يلتزم بأداء عمله بدقة ولو كان يقوم بالعمل نيابة عن زميل له طواعية منه مجاملة له مدة غيابه ، فعلى العامل أن يولى العمل الذى يقوم به العناية الكافية لتحقيق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف اسناده اليه (١).

ومما قررته احدى المحاكم التأديبية أيضا فى هذا الصدد أنه لايشفع فى عدم تحرى الدقة فى العمل التعلل بكثرته وكونه ينوء عن الطاقة فكثرة العمل لها سبيل لعلاجها غير التردى فى الخطأ، وعلى الرؤس اعلام رؤسائه باتساع حجم العمل وطلب المزيد من الموظفين (٢).

هذا والدقة المفروضة تقاس بمعيار موضوعى، حيث يوازن عمل العامل بكفاءة عامل متوسط الكفاية يقوم بعمل مماثل ، فالطبيب غير الاخصائى مثلا تقاس مدى دقته فى عمله بطبيب غير اخصائى مثله وهكذا .

والملاحظ أن ضابط الأمانة يتسم بالمرونة فهى أقرب درجة الى مبادىء الاخلاق منها الى الواجب القانونى المحدد ، وتتمتع سلطة التأديب فى هذا المجال بسلطة تقديرية كبيرة ولكنها تمارسها تحت رقابة القضاء الادارى (٣).

ومما يندرج تحت وصف الأمانة ، أن يكون الموظف أمينا مع رؤسائه فلا يخفى عليهم ماقد يعن له من أمور أو مشاكل تتصل بالعمل ، وتقتضى المصلحة العامة أن يحاطوا بها علما ، كما يفرض عليه أن يكون أمينا مع زملائه فكثير من الأعمال مايتوقف اتمامه على قيام الموظفين الآخرين بواجبهم (٤)

وفى صدد ضابط الأمانة قضت المحكمة الادارية العليا بأن تمثل

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٨/١٠/٢٧ ، وانظر أيضا احكامها فى ١٩٦٣/٢/٩ السنة ٨ ـ ص ٦٦٨ ، حكمها فى ١٩٦٣/١٢/٢٨ ، السنة ٩ ـ ص ٣٠١ .

(٢) المحكمة التأديبية لمحافظة جدة ووزارات فى ١٩٥٩/٦/٧ ـ مجموعة أحمد حلمى ـ صفحة ١٨٦ .

(٣) السيد / الدكتور الطماوى ـ القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٦٦ .

(٤) دكتور/محمد مختار عثمان ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٨ .

الاختلاس ينطوى على الاخلال الخطير بواجبات الوظيفة، يفقد الموظف صلاحيته للبقاء فيها بغض النظر عن ضآلة قيمة مانسب اليه اختلاسه لتعلق ماارتكبه بالذمة والأمانة (١).

## الركن الثانى: الإرادة الآثمة

حتى يكتمل مفهوم الامتثال للأمر الرئاسي فلابد من التزام المرؤوسين بالكف عن إقامة العراقيل التى تشل فاعلية أوامر الرؤساء وتذهب سدى بمجهوداتهم التى بذلت فى اعدادها وهذا ماأكده العميد Hauriou بقوله " أنه يقع على عاتق المرؤوس التزام غير مرئى، فيتمثل فى الاحترام الكامل لأوامر الرئيس احتراما غير قابل للتجزئة، فلا يجوز له أن يتخذ موقفا معارضا لها صراحة أو ضمنا يستشف منه نية عرقلة التنفيذ أو التسويف فى طاعتها (٢).

ولقد دل الواقع على أن الموظفين كثيرا ماتبدو لديهم الرغبة فى التمرد على الرؤساء بصورة أو بأخرى ، وهم يملكون فى ذلك وسائل شتى ويتوقف علاج هذه الظاهرة كثيراً على كياسة الرئيس وحكمته (٣).

ويقرر Deleperee أن كل أجراء يتخذ من جانب المرؤوس يبعده عن أعين الرقابة الرئاسية ، يشكل اخلالا خطيرا بواجب الطاعة ويجعل هذا الاجراء خاضعا لصنوف الرقابة الرئاسية المقرر قانونا (٤)

هذا لايتردد القضاء من جانبه فى ادانة كل تصرف من جانب المرؤوسين يعرقل تنفيذ الأوامر ويشل فاعليتها .

---

(١) حكمها فى ١٩٦٣/٥/١١ ـ السنة ٨ ـ ص ١١٥٠ .

(٢) انظر تعليق هوريو على حكم المجلس فى ١٩١٧/١١/٩ . سيريه سنة ١٩٢٠ ـ القسم الثالث ـ ص ٩ . وانظر كذلك بوجه خاص حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٥/٤/١٠ س ١٠ ، ص ١٠٣٤ .

(٣) راجع : دكتور/سيد الهوارى ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ٣١٨ .

(٤) ديلبريه ـ المرجع السابق ـ ص ١٨٣ .

ويقتضى الركن الذى نحن بصدده ، أن يصدر من الموظف الفعل الايجابى أو السلبى المخالف لواجب الطاعة عن ارادة آثمة ، فلا يكفى فى هذه الجريمة وقوع الفعل أو الامتناع المخالف لأمر الرئيس ، بل يجب أن يكون ذلك نتيجة ارادة آثمة من الموظف المخالف (١).

ونرى ضرورة توافر هذا الركن لأن المشرع المصرى قنن واجب الطاعة فى نظامى العاملين المدنيين والقطاع العام رقم ٤٧ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، واعتبر الاخلال بهذا الواجب من المحظورات التى يجب على العاملين اجتنابها بل لقد أعتبرها فى قانون الأحكام العسكرية من : الجنايات العظمى . هذا فضلا عن أنه ليس من المتصور – فى رأينا – مساءلة العامل عن مخالفة أمر رئيسه الصادر اليه ، اذا كان لايعلم بهذا الأمر أو لم يبلغه أحد به لتنفيذه نتيجة لثغرة فى الاتصال بين الرئيس والمرؤوس .

كما لايتصور مساءلة العامل عن هذه الجريمة فى حالة انعدام ارادته عند ارتكابه لها ، وعلى هذا الأساس أجمع القضاء على انتفاء المسئولية فى الحالات الآتية :

١ – لا مسئولية على العامل أو الموظف اذا كان فاقد الشعور وقت ارتكاب الجريمة، إما لجنون أو غيبوبة أو تناول مخدر أو مسكر قهرا أو على غير علم منه (٢).

٢ – الاكراه الأدبى أو المادى الذى يقع على الموظف بحيث لا يسمح له بالتعبير عن ارادته الحرة (٣).

٣ – مرض العامل : هذا الظرف الذى يحول بين الموظف وبين تنفيذ

---

(١) انظر :
دكتور/عبد الفتاح حسن – التأديب فى الوظيفة العامة – ص ١٢٦ .
دكتور/محمد جودت الملط – المرجع السابق – ص ٨٠ .

(٢) انظر: حكم المحكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/١/٢٨ – سنة ق ٨ – ص ٥٥٠ .
انظر: ديلبريه – المرجع السابق – ص ٧٨ .

(٣) دكتور/عبد الفتاح حسن – التأديب – ص ١٢١ .
ديلبريه – المرجع السابق – ص ٧٨ .

الأوامر الصادرة اليه من رؤسائه يؤدى الى إعفائه من المسئولية فلقد قضت المحكمة الادارية العليا "ان ظرف المرض يعد قوة قاهرة تبرئ الموظف من المسائلة التأديبية عن الاخطاء التى يرتكبها أثناء مرضه" (١) ولكنها قررت فى حكم آخر "ان الاستناد الى وجود مرض يمنع من أداء العمل يجب أن يثبت بالطريق المقرر" (٢).

٤ - أمر الرئيس الادارى للعامل اذا توافرت فيه الشروط التى يتطلبها القانون : - فلقد نصت المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمادة ٨٠ من قانون العاملين بالقطاع العام ٤٨ لسنة ٧٨ المقابلة لها على أنه "لايعفى العامل من العقوبة استنادا لأمر الرئيس الا اذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر".

وهنا أحل المشرع مسئولية الرئيس محل مسئولية المرؤس وبالتالى أحل إرادة الرئيس محل إرادة المرؤس.

٥ - القوة القاهرة : فالعامل الذى يرتكب جريمة مخالفة لواجب الطاعة تحت سلطان القوة القاهرة لايمكن محاسبته على هذا الخطأ - ومثال ذلك: ظرف الحرب أو الفياضانات أو الاضطرابات (٣).

٦ - إذا لم يطع الموظف الأمر بسبب قيامه بواجب أسمى من واجبات وظيفته مثل المشاركة فى محاربة الأعداء الذين أحتلوا الوطن حيث تطوع الموظف الذى هجر عمله فى قوات المقاومة فانه فى هذه الحالة لايجوز مساءلته تأديبيا عن هذا الخطأ (٤).

---

(١) حكمها فى ١٩٦٤/١١/١٥ - سنة ١٠ - ص ٤٦ .

(٢) حكمها فى ١٩٦٥/٦/٥ - سنة ١٠ - ص ١٥٥٣ .

(٣) انظر : حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٩٤٧/٥/١٦ - مجموعة - ص ٢٠٤ .

(٤) انظر : حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٥٠/٥/١٦ ، مجموعة - ص ٢٩١ .

غير أنه اذا كان الأمر كذلك فانه لايجوز للموظف أن يدفع مسئوليته بالظروف المحيطة ببيئة العمل مادام أنه كان فى وسعه تجنب الخطأ ، فهذه الظروف قد تؤدى الى تخفيف العقاب التأديبى، ولكنها لاتؤدى الى نفى الخطأ والمسئولية والا أدى ذلك الى الاخلال بنظام العمل فى المنظمة .

ومثال ذلك ماجاء فى قضاء المحكمة الادارية العليا :ـ

١ ـ لايجوز للموظف أن يدفع مسئوليته عن تصرفاته بحجة عدم وجود التعليمات المالية واللوائح المخزنية تحت يده لعدم جدوى هذا العذر (١).

٢ ـ ان تزاحم أو كثرة العمل لايعد من الاعذار التى تعدم المسئولية الادارية ، حتى لاتكون ذريعة لكل من يخل بواجبات وظيفته ، والا لو أخذ بها على هذا النحو لأضحى الأمر فوضى لاضابط له ، ولكنها قد تكون عذرا مخففا ان ثبت أن الاعباء التى يقوم بها الموظف العام فوق قدرته وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماما (٢) .

٣ ـ ان اضطراد العمل على مخالفة التعليمات الادارية فى الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لايشفع فى حد ذاته فى مخالفة هذه التعليمات اذا الخطأ لايبرر الخطأ .

فالأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانة ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التى تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل وعلى الموظف من جانبه أن يسعى الى الاحاطة بهذه التعليمات قبل البدء فى العمل فان تراخى فى ذلك فخرج عليها من غير قصد فقد حقت مساءلته، ذلك أن اضطراد

---

(١) حكمها فى ١٩٦٢/١١/٣ ـ سنة ٨ ـ ص ١٥ .

(٢) حكمها فى ١٩٦٨/٤/٢٢ ـ سنة ١٣ ـ ص ٨٢٢ .

مخالفة التعليمات الادارية فى الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لايشفع فى حد ذاته فى مخالفة هذه التعليمات اذا الخطأ لايبرر الخطأ (١).

## الفرع الثالث
## تطبيقات واجب الطاعة

عرضنا فى الفرعين السابقين لضمون واجب الطاعة وأركان المخالفة التأديبية لهذا الواجب ونعرض فى هذا الفرع تطبيقات واجب الطاعة فى قوانين الدول الأجنبية والعربية وأخيرا فى القانون المصرى على التفصيل الآتى

### أولا: فى الدول الأجنبية

١ ـ فى فرنسا :

واجب الطاعة نحو السلطة الرئاسية ـ فى فرنسا ـ لايكون الا بالنسبة للأعمال داخل المرفق، فيجب على الموظف أن يطيع رؤسائه الاداريين داخل نطاق عمله الا أنه خارج العمل فالأصل أن يستعيد حريته .

وهذا ماتنص عليه المادة ٩ من النظام العام للموظفين الصادر فى ٤ فبراير سنة ٥٩ من أن الموظف مسئول عن ضمان حسن سير العمل و مسئول تجاه رؤسائه عن السلطة التى تمنح له وعن تنفيذ الأوامر التى تصدر اليه .

ولاشك أن هذه الطاعة لاتحول دون حق الموظف فى ابداء رأيه فى الأمر الصادر اليه الا اذا أصر الرئيس رغم ذلك على وجوب تنفيذه .

---

(١) حكمها فى ١٢/١١/١٩٦٦ ـ سنة ١٢ ـ ص ١٢٢ .

٢ – فى الولايات المتحدة الأمريكية :

فى الولايات المتحدة الأمريكية يعد التزام مبدأ الشرعية هو الواجب الأول للموظفين، والتزامهم بالطاعة نحو السلطة الرئاسية هو نتيجة طبيعية لخضوعهم للقوانين العادية والدستورية للدولة ، والنص الدستورى بين ماهية وحدود هذه الطاعة .

ويقوم القانون الأمريكى على مبدأين هما : الرقابة الدستورية ، ومسئولية الموظف ، ويضمن تدخل القضاء ورقابته سيادة القانون (١).

٣ – وفى بعض دول أوربا وأمريكا اللاتينية

نجد أن القانون الألمانى الفيدرالى الصادر فى ١٤ يوليو ١٩٥٣ فى المادة ٥٦ نص على التزام الموظف بتنفيذ أوامر الرؤساء فى حدود القانون ومسئوليته عن عدم احترام القانون (٢).

ثانياً : فى الدول العربية (٣)

١ – الجمهورية العربية الليبية :

حدد قانون الخدمة المدنية – فى القسم الرابع – رقم ١٩ – ١٩٦٤ الواجبات والمحظورات بالنسبة للموظفين العموميين .

وورد النص على أول واجبات الموظفين بأن " يطيع تنفيذ الأوامر التى يصدرها رئيسه أو غيره ممن يكون له سلطة اصدار هذه الأوامر وأن يقوم بواجباته وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات التى تصدر اليه .

وورد فى الواجب الثالث " بأن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه ومرؤسيه وأفراد الجمهور "

---

(١) انظر : Conac المرجع السابق – ص ١٥٨ .

(٢) انظر : سالون – المرجع السابق – ص ٧٣ ، حيث أشار لقوانين التوظف فى كل من أكواد ورشيلى .

(٣) انظر : دكتور/حمدى أمين عبد الهادى – الادارة العامة المقارنة – المرجع السابق – ص ٢٣٦ وما بعدها .

٢ ـ المملكة الاردنية الهاشمية :

نص النظام الخاص بالخدمة المدنية رقم ٢٣ ـ ١٩٦٦ على واجبات الموظفين وورد في الواجب الثاني بأنه "يجب على الموظف أن ينفذ التوجيهات التي يصدرها اليه رؤساؤه".

٣ ـ الجمهورية اللبنانية :

نص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ ـ ١٩٥٩ الخاص بنظام الموظفين على الواجبات المتعلقة بهم وورد في الواجب الثاني منها بأن "يخضع الموظف لرئيسه المباشر، وينفذ أوامره وتعليماته، الا اذا كانت هذه التعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطيا الى المخالفة الحاصلة، ويلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات الا اذا أكدها الرئيس خطيا".

ثالثا : في مصر

نقسم الكلام في واجب الطاعة في مصر الى الموضوعين الآتيين :

١ ـ حدود واجب الطاعة.

٢ ـ احترام الرئيس وتقديره.

ونتناول كل منهما على التوالي

ا ـ حدود واجب الطاعة

يرى الفقه أن نطاق السلطة الرئاسية مقصور على ما يتصل بالعمل فهي لا تمتد الى خارج نطاق العمل والوظيفة ـ كالحياة الخاصة للموظف مثلا ـ الا اذا كانت الحياة الخاصة تنعكس على عمل الموظف فحينئذ تمتد السلطة الرئاسية اليها ـ على ما سنرى بعد ذلك ـ ولكن في نطاق العمل تمتد السلطة الرئاسية فتشمل جميع أعمال المرؤوس ما لم يكن هناك نص يقضي بغير ذلك.

فيملك الرئيس الادارى بالنسبة لهذه الأعمال اقرارها أو الغائهـا أو تعديلها ،كما عليه توجيه المرؤوس عن طريق المنشورات والأوامر المصلحيـة والحلول محله فى مباشرة العمل اذا اقتضت دواعى المصلحة العامة ذلك •

ومن مظاهر السلطة الرئاسية تخصيص عمل معين أو مكان معين للمـرؤوس وتقييم عمله •

ولقد سبق الذكر أن الموظف لايؤدى عمله وفقا للقوانين واللوائـح والقرارات فحسب ،بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه ،وبناء على ذلك فليـس للموظف أن يجنح أو يعارض أوامر الرؤساء المتعلقة بالعمل حتى لو كان هـذا العمل لايدخل فى اختصاصه،إذ لو ترك الأمر للموظف أن يختار مايشاء مـن أعمال وأتيح له ذلك حتى يكون مرتاح اليها ،ويرفض منها مايرى أنه لايتفـق مع مايجب أن يكون وفقا لتقديره لاختل النظام الوظيفى وتعرضت المصلحـة العامة للخطر •

ولقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذه المعانى فى أحكامها (١)•

غير أن السلطة الرئاسية هى كبقية السلطات ليست مطلقة،وانما مقيـدة بقيود • وهذه القيود هى التى ترسم حدود واجب الطاعة وتشكل فى ذات الوقت حقوقا وضمانات للمرؤوسين قبل الرؤساء،وتتمثل هذه القيود فيمايلى :

١ ــ احترام القانون •

٢ ــ لاتكليف بجريمة •

٣ ــ منع التعسف الرئاسى •

٤ ــ ديمقراطية الادارة •

٥ ــ اتباع التسلسل الرئاسى •

٦ ــ حكم السلطة الرئاسية بالنسبة لاختصاصات المرؤوس•

---

(١) انظر : حكمها فى ٢/٣/١٩٦٨ ــ س ق ١٠ ــ القضية رقم ١٢٦٣ •

ونتناول هذه القيود بالشرح تباعا .

القيد الأول: احترام الأمر الرئاسي لمبدأ المشروعية

يعني مبدأ الشرعية في ايجاز الخضوع للقانون بمعنى التزام الحاكم والمحكوم بالامتثال لأوامره واجتناب نواهيه فتخضع له كافة السلطات الحاكمة، على خلاف الحال في ظل الدولة الاستبدادية والتي لايخضع فيها الحكام للقانون . فتخضع له كافة السلطات الحاكمة في كل تصرفاتها كما يخضع له أيضا سائر المحكومين (١)

ومقتضى هذا أن تكون السلطة الرئاسية مقيدة في أوامرها وتصرفاتها القانونية وأعمالها المادية بما تقضى به القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة من الرئاسات الأعلى في التدرج الوظيفي وفقا لقواعد المشروعية (٢).

ولهذا فان أولى قيود السلطة الرئاسية هي احترام قواعد القانون بمعناه الواسع " أى القواعد الدستورية والمعاهدات والمبادئ العامة للقانون والمبادئ القضائية وأحكام المحاكم والعقود الادارية والقرارات الادارية سواء أكانت تنظيمية أو فردية " .

وأى خروج على هذه القواعد يكون جريمة تأديبية ،وقد يكون معها أيضا جريمة جنائية . ويثور في هذا الصدد حالة الأوامر الرئاسية المخالفة للقواعد القانونية ـ بالمعنى الواسع ـ فانها وان كانت غير مشروعة ويجوز لصاحب المصلحة أن يتظلم منها أو يطعن فيها قضاء طبقا للاجراءات المقررة ، غير أنه يثور التساؤل هنا عما اذا كان من واجب المرءوس أن يطيعها وينفذها أم أنه يجب عليه الامتناع عن اطاعتها . وفي هذا المجال اختلف الفقهاء على الوجه الآتي :

---

(١) انظر : دكتور/محمود محمد حافظ ـ القضاء الاداري ـ المرجع السابق ـ ص ١٩ .

(٢) انظر : دكتور/ثروت بدوى ـ تدرج القرارات ومبدأ المشروعية ـ المرجع السابق ـ ص ١٢ .
انظر : دكتور/طعيمة الجرف ـ مبدأ المشروعية ـ المرجع السابق ـ ص ٦ ومابعدها .

## أ ـ الرأى الأول (أصحاب نظرية المشروعية).

مضمون النظرية :

أساس هذا الرأى أنه وفقا لمبدأ الشرعية يجب أن تخضع جميع أعمال الرئيس والمرؤوس لهذا المبدأ ، وبناء على ذلك اذا كان أمر الرئيس مخالف للقانون ـ وبالتالى غير مشروع ـ فان المرؤوس فى حل من عدم تنفيذ هذا الأمر ولا سمع ولا طاعة (١). ويتضح من مفهوم هذه النظرية ، أنها تقيم قواعد متينة للمشروعية بما تحويه من ضمانات تمنع من استبداد السلطة الرئاسية.

نقد النظرية :

وقد انتقد هذا الرأى على النحو الآتى : ـ

ـ ان الأخذ بهذا الرأى على اطلاقه يترتب عليه تعويق العمل فى المنظمات ، فهى تدفع المرؤوسين الى بحث مشروعية الأوامر الصادرة اليهم من الرؤساء وجادلتهم فيها والامتناع عن تنفيذها ان رأوا عدم شرعيتها ، وهم فى الغالب أقل دراية وخبرة وقد يكونون على غير حق .

ـ ان هذا الرأى لم يقدر طبيعة العلاقة بين المرؤوس ورؤسائه :
فالرؤساء يتمتعون بسلطات واسعة قبل المرؤوسين ، وبصفة خاصة بالنسبة لتقارير الكفاية والتى على ضوئها يتحدد مدى منحهم العلاوات الدورية أو منحهم المكافآت التشجيعية أو الترقية ، كما يتأثر مدى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم فى حالة الاخلال بالواجبات الوظيفية وغير ذلك مما يخضع له الموظف فى حياته الوظيفية .

---

(١) انظر :
دوجى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٨٥ .
فالين ـ المرجع السابق ـ ص ٣٤٣ .

## ب ـ الرأى الثانى : (أصحاب نظرية النظام والطاعة المطلقة) :

ضمون النظرية :

تزعم هذا الرأى " هوريو " وهذا الرأى يناقض الرأى الأول ويرى أنـــه لضرورة ضمان سير المرافق العامة بانتظام يجب على المرؤوس أن يطيع أمـر رئيسه وتنفيذه ، حتى ولو كان مخالفا للقانون حتى لا يختل النظام الادارى[1] وتنتقل المسئولية بعد ذلك الى عاتق الرئيس مصدر الأمر .

حجج النظرية :

لقد قيل بتبريرات عديدة لهذه النظرية يمكن اجمالها فيمايلى :

- : قرينة المشروعية : وهى تقوم على أنه يفترض فى أوامر الرؤساء أنهـــا تحمل شهادة بالمشروعية ، فالرؤساء يتولون تفسير القوانين ، بينمـــا المرؤوسون يقومون بتنفيذ هذه التفسيرات ، وهذه القرينة يسندها أنهـا تؤدى الى ارساء وجهة نظر واحدة فى الادارة وبالتالى تسير اجـزاء الماكينة الادارية فى عملها دون عائق بين تروسها .

- : الضرورة العملية : تقوم هذه الضرورة على أنه لو أبيح للمرؤوسين حـق الرقابة على مشروعية أوامر الرؤساء ، لتحول مجال العمل الى صـــراع دائم بين طائفتى الرؤساء والمرؤوسين أو كما يقول البعض :[2]

" سوف يؤدى ذلك الى اعطاء القرار النهائى لا الى المحكمة العليا ، ولا الى الوزير المختص وانما الى الموظف الذى يقوم بالتنفيذ " .

---

(1) Hauriou : Précis élementaire de droit administratif, Paris, 1933,p.16
Stassinopoulos (M): Traité des acts administratif., Athènes, 1954, p. 107 ets.

(٢) راجع فى ذلك : مؤلف الدكتور/أحمد فتحى سرور ـ أصول قانون العقوبات القسم العام ـ النظرية العامة للجريمة ـ ١٩٧٢ م ـ ص ٤٤٣ .

نقد النظرية :

وهذا الرأى معيب من النواحى الآتية :

١ ـ أنه يؤدى الى اهدار مبدأ الشرعية وهى طابع الدولة الحديثة ويشجع الرؤساء على مخالفة القانون .

٢ ـ ان عدم تمكين الموظف من مناقشة رؤسائه فيما يصدرونه من تعليمات وأوامر حتى ولو كانت مخالفة للقانون يغلق مداركهم ويسلبهم فكرهم ورأيهم ،فقد تكون أحد العناصر المطلوبة فى اصدار القرار بالنسبة للمشكلة المعروضة توافرت لدى المرؤوس . وقد تكون متصلة بجانب المشروعية ،وبالتالى يساعد ذلك على صدور الأمر بصورة غير رشيدة وسليمة .

٣ ـ ان اعطاء الموظف المرؤوس الحق فى مناقشة أوامر رؤسائه المخالفة للقانون . تعتبر تدريبا عمليا على القيام بكافة الواجبات التى تشتمل عليها الوظيفة التى يشغلها ،كما تربى فيه ملكه مناقشة الموضوعات التى تعرض عليه وبخاصة اذا ماكان يشغل احدى الوظائف الرئاسية .

٤ ـ ان مناقشة الرؤساء فى تعليماتهم وأوامرهم المخالفة للقانون تعد وسيلة من وسائل العلاقات الانسانية فى الادارة الحديثة،التى تقوم على كفالة اشباع الحاجات بروح طيبة ،تبعث على الراحة والطمأنينة وفى مقدمتها اتاحة الفرص لهم فى التعبير عن أفكارهم والنظر الى هذه الأفكار بجدية واحترام .

٥ ـ ان الأوامر المخالفة للقانون وتمس مركزا لأحد الموظفين كثيرا مايتظلم منها الموظف المضرور وبالتالى يؤدى هذا الى ارهاق الطرفين فى الدفاع عن وجهة نظر كل منهما ،ويؤدى هذا الى اضاعة الجهد والوقت ووقوف السلطات الرئاسية موقف الخصم غير الشريف فيؤثر ذلك

كله في نفسية المرؤس مما ينعكس أثره على عمله وانتاجه [1].

جـ ـ الرأى الثالث :

ظهر هذا الرأى كحل وسط بين الرأيين السابقين فهو يرعى مبدأ الشرعية ويحافظ على السير المنتظم للمرافق العامة . فاذا تلقى الموظف أمرا غير شرعى من رئيسه كان له أن ينبهه الى مافيه من مخالفة فاذا أصر الرئيس على رأيه فيجب على الموظف تنفيذ الأمر [2]. غير أنه اذا كانت عدم مشروعية الأمر ظاهرة أو جسيمة فانه يجب على الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والا عرض نفسه للمسئولية .

ومعنى ذلك أن هذه النظرية تنظر الى نوع العمل الذى يشغله الموظف ودرجة عدم مشروعية الأمر المطلوب تنفيذه .

وقد قامت تفرقة فى هذا الخصوص بين طاعة العسكريين والمدنيين : ـ فبالنسبة للموظفين العسكريين تجب الطاعة الشديدة . فالنظام أساس قوة الجيش ويلتزم العسكريون باطاعة أوامر رؤسائهم ولو كانت غير شرعية الا اذا كان واضحا أن الأمر الصادر يتضمن مخالفة لدستور الدولة أو ارتكاب جرائم خطيرة .

أما بالنسبة للموظفين المدنيين فيظهر واجب الطاعة بصورة أقل صرامة من الصورة السابقة ويتسع الاستثناءات لصالح مبدأ الشرعية اذ على الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر اذا تضمن خرقا لأى نص فى قانون العقوبات أو اذا كانت عدم شرعيته ظاهرة بجلاء .

ولقد أكدت محكمة القضاء الادارى فى قضائها هذا المعنى حيث قالت "أنه ليس من الملتزم فى النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى

---

(1) انظر د. كتور/محمد السيد الدماصى ـ مجلة العلوم الادارية ـ العدد الأول ـ ١٩٧٤م ـ ص ٥٥ .

(2) مثال : يارطلى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٦٢ ـ ٥٢٠ .

كانت صادرة ممن يملكها ، وانما يتظلم منها بالطريق الذى رسمه القانون إذ لو أبيح لكل من يصدر اليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه أن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى وقد جعل قانون الأحكام العسكرية جريمة عدم اطاعة الأوامر من الجنايات التى غلظ العقوبة عليها (١).

ويؤخذ على هذا الرأى أنه من الصعب وضع معيار واضح لتحديد نوع العمل ودرجة المشروعية بالنسبة للأمر الذى يجب أن يخضع المرؤوس لطاعته وذلك الذى لايخضع له .

ومن رأينا أن هذه النظرية الوسط تعد أقرب النظريات الى الصحة لمراعاتها مختلف الاعتبارات القانونية والعملية التى تحيط بموضوع واجب الطاعة عند مخالفة الأمر الرئاسى للقانون، ولهذا تأخذ بها أغلب القوانين الوضعية ـ ومنها التشريع المصرى ـ كقاعدة عامة مع خلاف فى التفاصيل (٢).

ولهذا فاننا نؤيد الاتجاه الذى أخذ به المشرع فى كل من نظامى العاملين المدنيين بالقطاعين الحكومى والعام، حيث نص فى المادة ٢/٧٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ٢/٨٠ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ المقابلة لها على أنه ـ من الناحية الادارية أو التأديبية ـ " لايعفى العامل من الجزاء التأديبى ـ استنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده " .

ولقد وضع المشرع هذين الشرطين لحماية المرؤوس من جزاء تنفيذ الأمر

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٥/١/١٠ ، مجموعة السنة ق ٩ ـ ص ٢٢٤ .
انظر: العميد الدكتور/ الطماوى ـ مبادئ القانون الادارى ـ ١٩٦٤ م ـ ص ٧٢٢ .

(٢) أخذ القانون الفرنسى بنظرية المشروعية وأيده فى ذلك القضاء . انظر دكتور/ عجيلة ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٠ ـ ٢٠٢ .

المخالف للقانون ولمنح الرئيس فرصة للبحث والتروى قبل تنفيذ القرار رغم تنبيه المرؤوس اليه وترتيبها على ذلك فاذا قام المرؤوس بطاعة أمر رئاسى مخالف للقانون فانه يكون مستوجبا للمؤاخذة التأديبية مهما قدم من اعذار أو تعلل بموانع أدبية كانت تجعله فى خجل من رئيسه ٠

ومن رأينا أنه رغم بساطة هذين الشرطين الا أنه من الناحية العملية يصعب تنفيذهما من جانب المرؤوسين فى كثير من الأحوال ، لان بعض الرؤساء سيعتبر موقف المرؤوس منهم تحديا لهم ولأوامرهم ٠ واذا واتت المرؤوس الشجاعة على مواجهة رئيسه بمخالفة الأمر - الذى أصدره اليه - للقانون فلا شك أن المقابل لذلك هو تعنت الرئيس معه بعد ذلك واساءة معاملته وتصيد أقل الأخطاء لإنزال أشد صور العقوبات الحقيقيه والمقنعه به ، ووصمها ايساء بعدم التعاون مع الرؤساء ٠

وبناء على هذا فان النص على هذين الشرطين محل نظر ويحتاج النص الى تعديل ، بحيث يكتفى بالأمر الكتابى الصادر من الرئيس الى المرؤوس بالرغم من التنبيه الشفهى من المرؤوس للرئيس الى المخالفة ٠ وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر القرار وحده ، وذلك لرفع العبء عن كاهل المرؤوسين ورفع الحرج والمشقة عنهم ٠

- مدى حق المرؤوس فى الابلاغ عن عدم المشروعية :

قد يجد المرؤوس نفسه أحيانا محاطا بظروف صعبة ومحيرة ، وذلك حين توجه اليه أوامر رئاسية سليمة من الوجهة القانونية ، بيد أنها تخالف الصالح العام فى مضمونها وتتجافى عن المشروعية فى حقيقتها ، وقد يقوم المرؤوس بابداء مخاوفه للرئيس أو تحفظاته ولكن الرئيس مع ذلك يلزمه بأن يصدع لأمره وهنا يثور التساؤل عن موقف ذلك المرؤوس ؟

يتنازع البحث فى هذه المشكلة أعتبارات هامان فلو أبيح للمرؤوس مثلا هذا الحق فان تقريره قد يؤدى الى الاساءة للوظيفة العامة ويجلب

الفضائح للسلطة الرئاسية أو على الأقل تلطيخ سمعتها ،خاصة اذا ثبت فى نهاية الأمر لسبب أو لآخر عدم صحة هذا البلاغ ، كما أنه لو حظر على المرؤس ذلك لأدى هذا الى حرمان السلطة الرئاسية من الاستفادة بالرقابة من عدم المشروعية قبل وقوعها وتجنبها فى كثير من المواطن .

ويرى البعض بخصوص هذه المشكلة ، تقرير الحق للمرؤس فى الابلاغ عن عدم المشروعية بالطريقة التى يراها سواء للسلطة الرئاسية الأعلى أو الجهات النيابية أو الصحافة ، بل أنه يذهب الى أن هذا يعتبر واجبا عليه (١).

ويرى آخرون أن المرؤس يكون بالخيار بين أن يطلب التنحى عن طاعة الأمر باسناد تنفيذه لآخر أو اخبار السلطة الرئاسية الأعلى، تأسيسا على أن الدولة هى التى يكون لها والحالة هذه فصل الخطاب لأنه يعمل أولا فى خدمتها (٢). ونحن نستحسن الرأى الأخير لأنه : ــ

ــ قد وضع أحد حلين أمام المرؤس وهو اما التنحى أو الابلاغ .

ــ ان هذا الرأى يتفق مع الاعتبارات العملية وأصول النظام فى الادارة ورفع الحرج عن المرؤسين ، خاصة اذا كان الرئيس المباشر لهم شريكا فى عدم المشروعية .

القيد الثاني: لا تكليف بجريمة

(مدى اعفاء المرؤس من المسئولية الجنائية) :

من الناحية الجنائية ، فان طاعة المرؤس لرئيسه لاتعنى أن يملك الرئيس تكليف المرؤس بارتكاب جريمة لأن الحظر الذى يفرضه قانون العقوبات موجه الى الكافة بصرف النظر عن أوضاعهم الاجتماعية والادارية

---

(١) راجع شيونى ــ مقاله سالف الذكر ــ ص ٩٣٥ كما أشار الى رأى Duverger والمنشور فى جريدة Le monde فى ١٩٧٤/١/٢٤ ــ ص ١٣ .

(٢) انظر : كاترين ــ المرجع السابق ــ ص ١٢٤ .

وسواء أكانوا رؤساء أو مرؤوسين ، الا أن قانون العقوبات يبيح الجريمة فى أحوال وبشروط محددة ـ اذا كلف الرئيس مرؤوسه به ، فتنص المادة ٦٣ عقوبات على أنه " لاجريمة اذا وقع الفعل من موظف أميرى فى الأحوال الآتية : ـ

أولا : اذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيسه وجبت عليه اطاعته أو أعتقد أنها واجبة عليه .

ثانيا : اذا حسنت نيته وأرتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما أعتقد أن اجراءه من اختصاصه (١)

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحرى وأنه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة " .

ويثير البحث فى مدى الاعفاء الذى أتت به المادة ٦٣ عقوبات نقاط ثلاث وهى :

أ : حالة طاعة أمر الرئيس .

ب : الاعتقاد بوجوب طاعة أمر الرئيس .

جـ : شروط الاستفادة من الاعفاء من المسئولية .

---

(١) انظر : دكتور/محمود مصطفى ـ شرح قانون العقوبات ـ القسم العام ـ ١٩٦٩م ـ صفحة ١٩٢ حيث يقول " من المقرر فى القانون الادارى التفرقة بين الاختصاص المقيد والاختصاص التقديرى . ومثال الاختصاص المقيد . حالة الجلاد الذى ينفذ حكم الاعدام وكما أن من أعمال الموظف مايترك له فيه سلطة تقديرية لاتثبت لافراد الناس ، لانه يمارس بمقتضاها أعمالا تعد اعتداء على حقوق يحميها الشارع . وهنا تبدو أهمية نص المادة سالفة الذكر . فهى تتكفل بحماية الموظف الذى يأتى خطأ بحسن نية " ـ مثال ذلك مأمور الضبط الذى يلجأ الى اتلاف باب منزل المتهم متى كان ذلك لازما لتنفيذ أمر الضبط أو التفتيش فهنا تبرز أهمية م ٦٣ إذ يتدخل المشرع لحماية الموظف من المسئولية الناجمة عن ارتكاب هذا الخطأ أو الفعل الآثم حتى لايؤدى تهديده بالمسئولية الى الاحجام عن تنفيذ أوامر رؤسائه وأداء واجبه مما يلحق ضررا بليغا بالمصلحة العامة .

أ : حالة اطاعة أمر الرئيس :

إذا أقدم المرؤوس على ارتكاب عمل يؤثمه القانون ، وهو بصدد تنفيذ أمر من رئيسه فان العمل الذى يقترفه يصير مشروط ، وان أعتبر جريمه لو أنه وقع من شخص آخر ، وعلة ذلك أن المصلحة التى يريد الشارع أن يحميها فى هذه الحالة مترجح على المصلحة التى يحميها قانون العقوبات بالتجريم (١) .

ولبيان ذلك نقول مبأن القوانين عادة ماتعطى لرجال الشرطة مثلا الحق فى استعمال العنف قبل الآخرين فى أحوال معينة ( على سبيل المثال المادة ٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة ) ، لان المشرع يريد بذلك حماية المصلحة العامة المتمثلة فى كفالة الأمن العام ، وهى مصلحة أولى بالرعاية من تلك التى يتضمنها قانون العقوبات بتجريمه الاعتداء على الأشخاص .

ب : حالة الاعتقاد بوجوب طاعة أمر الرئيس :

الاعتقاد بوجوب الطاعة معناه توهم طاعة أمر الرئيس مع كون هذا الأمر غير ملزم للمرؤوس ، بسبب تعارضه مع أحكام القانون الجنائى ، ولكن عيب المشروعية مما قد يخفى على المرؤوس فيمضى فى طاعة الأمر (٢) . ومن قبيل الاعتقاد الخاطئ بوجوب طاعة أمر الرئيس ماضربه الاستاذ Manzini مثلا لذلك بما حدث فى مدينة برلين ، من أن شخصا قد تزيا بزى أحد الضباط وقابل نفرا من الجنود كانوا عائدين من نوبة حراستهم ، فاستوقفهم وأمرهم باتباعه فأطاعوه ، ثم استقلوا قطارا وانزلهم فى بلدة Koepenik حيث توجهوا تلقاء مبنى البلدية ، وقصدوا الى خزانة النقود بها ، وأمرهم أن يعاونوه فى أفراغ ماتحويه تلك الخزانة من نقود ، بدعوى أن لديه أمرا

---

(١) راجع : أحمد فتحى سرور — أصول قانون العقوبات — ص ٢٣٢ .

(٢) راجع : محمود نجيب حسنى — شرح قانون العقوبات — القسم العام — ١٩٦٢م — صفحة ٢٥٧ .

بالاستيلاء عليها وقد امتثلوا لأمره ، ثم تبين من التحقيق بعد ذلـــك أن هذا الضابط لم يكن سوى اسكافيا تزيا بزى رائد فى الجيش ، أثر خروجــه من السجن (١).

والاعتقاد بوجوب الطاعة يشترط فيه أن يكون مبنيا على أسباب معقولــة تبرره، فلو أن ضابطا مثلا أمر أحد مرؤوسيه من رجال الشرطة باطلاق النـار على اشخاص يمرون فى الطريق العام أمامه ، فاطاعه وقام بتنفيذ أمره ، فان الجريمة تنسب الى كل من الضابط والشرطى الذى أطاع أمر رئيسه المخمـور ، ولايمكن الدفع حينئذ بواجب الطاعة والاعتقاد بمشروعية أمر الرئيس .

جـ : شروط الاستفادة من الاعفاء المذكور :

تطلبت المادة ٦٣ عقوبات كى يستفيد المرؤوس من حكمها توافر شرطين : ـ

* حسن النية .
* التثبت والتحرى عن مشروعية الفعل .

وسنقوم ببحث كلا الشرطين على التوالى :

١ ـ حسن نية الموظف المخطىء

حسن النية كشرط للاعفاء من المسئولية يقصد به أن يكون الموظف جاهلا ماينطوى عليه تصرفه من مخالفة لاحكام القانون ، فيجهل العيب الذى يشـوب تصرفه جهلا ينتفى معه القصد الجنائى لديه (٢).

ومثال ذلك مأمور الضبط الذى يتولى تنفيذ أمر القبض بحسن نية على أحد الأشخاص فى حين أن هذا الأمر يكون مشوبا بالبطلان من حيث الشكل ، والعكس صحيح ، وتقدير مدى توافر حسن النية يرجع الى سلطة قاضى الموضوع

(١) راجع مانزينى ـ قانون العقوبات الايطالى ـ الجزء الثانى ـ ١٩٥٠م ـ ص ٣٢١ ، مشـار اليه فى مؤلف رمسيس بهنام ـ النظرية العامة للقانون الجنائى ـ ١٩٦٨م ـ ص ٣٧٩ .

(٢) دكتور/محمود مصطفى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٠٠ ، ودكتور/محمود نجيب حسنى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٨ .

ويختلف من حالة الى أخرى ويؤخذ فى الاعتبار مركز الموظف ومدى ثقافته وطبيعة الجريمة المرتكبة (١).

وفى قضايا التعذيب بصفة خاصة يبدو فيها بجلاء تخلف شرط حسن النية لدى المتهمين ، الذين يسارعون الى أحكام واجب الطاعة متعللين بأن طاعة الرؤساء كانت واجبة عليهم ، أو اعتقدوا أنها واجبة ، ولكن القضاء يلتفت دائما ـ وبحق ـ عن مثل هذا الدفاع ، نظرا لأن الوقائع المسندة الى المتهمين تكون صارخة فى انتهاكها لحكم القانون ، ولا يمكن للرجل العادى الفهم أن يفترض أنها مما يجوز للرؤساء أن يأمروا به . وبهما كان شأن الرئيس الآخر لخروجها عن الحدود ولإخلالها بكرامة الانسان (٢).

٢ ـ شرط التثبت والتحرى من مشروعية الاجراء أو الفعل :

التثبت والتحرى معناه أن يبذل الموظف جهدا يتناسب مع طاقته للتحقق من المشروعية فعلا ، وذلك بالتحرى عن العناصر الواقعية التى تدفع الى ارتكاب العمل الاجرامى ، وليس مجرد التحرى عن حكم القانون (٣) . وهذا الشرط يدخل فى حسن النية بمعناه الواسع ، حتى لا يحتج المتهم بحسن نيته وسلامة اعتقاده مع اهماله ، والتحقق من شرط التثبت والتحرى أمر يرجع أيضا الى تقدير قاضى الموضوع .

وفى حكم حديث لمحكمة النقض بتاريخ ١٩٧٨/٤/٢ قضت بأن التزام قائد المركبة بالكشف عليها والتحقق من سلامتها وصلاحيتها للسير ، دون خطر عليها أو على الغير وذلك قبل تحركها أساسه المادة الرابعة من قانون المرور ٦٦ لسنة ١٩٧٣ ، فاذا صدر الأمر الرئاسى بتسيير المركبة من

---

(١) انظر : بوجرا ـ المرجع السابق ـ ص ٧٣ .

(٢) نقض جنائى ١٩٣١/٥/٢٧ . مجموعة القواعد ـ جـ ٢ ، م ١٥٤ ، ص ١٤٢ ، نقض ١٩٧٤/١١/٢٤ ـ س ٢٥ جنائى ـ ص ٧٥٦ .

(٣) راجع : دكتور/محمود مصطفى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٥٣ .

أية جهة ولو كانت الجهة المكلفة بالصيانة لايعفيه من المسئولية متى تبين له عدم خلو المركبة من العيوب (١).

ومن الناحية المدنية قد يرتكب الموظف خطأ يلحق ضررا بالغير وهو بصدد تنفيذ أوامر الرؤساء، فما مدى مسئوليته عن هذا الخطأ الذى يستوجب التعويض ؟ .

أورد المشرع المصرى نصا خاصا يحمى الموظف من المسئولية المدنية الشخصية عن عمله الذى يضر بالغير ، اذا كان الضرر الناجم قد حدث بسبب تنفيذ أوامر الرؤساء . ونصت المادة ١٦٧ من القانون المدنى على أنه لايكون الموظف العام مسئولا عن عمله الذى أضر بالغير اذا قام به تنفيذا لأمر صدر من رئيسه، متى كانت اطاعة هذا الأمر واجبة عليه ، أو كان يعتقد أنها واجبة وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة وأنه راعى فى عمله جانب الحيطة .

ويشترط الفقه (٢) للاستفادة من الاعفاء الوارد فى المادة ١٦٧ مدنى شروطا ثلاثة : ـ

أولا : أن يكون من ارتكب الفعل الضار موظفا عاما .

ثانيا : صدور أمر من رئيس مختص .

ثالثا : الاعتقاد بمشروعية الأمر الرئاسى .

بهذه الشروط مجتمعة يعفى الموظف المطيع من المسئولية الشخصية عن فعله الضار، عند قيامه بتنفيذ أمر رئاسى غير مشروع وتنتقل المسئولية على عاتق الرئيس الذى أصدر الأمر .

---

(١) س ٢٩ ـ ص ٣٢٣ .

(٢) انظر :

دكتور/عبد الرازق السنهورى ـ الوسيط فى شرح القانون المدنى ـ مصادر الالتزام ـ ١٩٥٢ ـ ص ٧٩٠ وما بعدها .

دكتور/محمد السيد الدماصى ـ الوسيط فى شرح نظام العاملين بالقطاع العام ـ ١٩٧٢ م ـ ص ٢٢٢ .

ومن التطبيقات القضائية فى هذا الصدد الحكم الصادر من محكمة النقض المصرية الدائرة الجنائية فى ١٩٧٠/١١/٢٣ ، حيث لجأ أحد المرؤوسين الى الاحتماء فى أحكام المادة ١٦٧ مدنى لدرأ المسئولية المدنية الناشئة عن خطأ – ارتكب تنفيذا لأمر الرئيس – أدى الى التسبب فى موت أحد المواطنين نتيجة أهماله وعدم احترازه لضبط احدى الجرائم .

**القيد الثالث : حظر التعسف الرئاسى**

ان عمل الرئيس الادارى يفرض عليه أن يسلك دائما مبدأ الحياد فى ممارسته لتلك الوظيفة ويعنى ذلك بالنسبة للرؤساء ألا يميزوا بين مرؤوسيهم المتساويين فى الظروف ، وألا يمارسوا سلطتهم نحو البعض بطريقة تحكمية فاذا أساء الرئيس التقدير فى سلوكه نحو مرؤوسيه فمن شأن ذلك تعييب الاجراءات التى يتخذها حيال مرؤوسيه بالتعسف ، فضلا عن حقهم فى الحصول على التعويض المناسب (١) ومن قبيل التسلط الرئاسى أن يتتبع الرئيس داخليات مرؤوسيه ، اذ ليس له أن يقاضى من تصرفاتهم سوى الاعمال الظاهرة كمبدأ عام (٢).

ومن صور التعسف مايتعلق بظروف تأدية العمل زمانية كانت أو مكانية أو مناسبته أو كمه . أما مايتعلق بظروف أداء العمل ، فقد يبدو التعسف بالنسبة – لمكان ممارسته الوظيفة ، كما لو تعمد الرئيس نقل الموظف بلا مبرر الى مكان قصى أو غير ملائم صحيا له ، وكذلك تكليف الموظف بالعمل بلا مقتضى فى أيام العطلات الرسمية أو الاجازات بقصد منعه من التمتع بهذه الأجازات وحجبه عن حضور المناسبات التى تتم فيها وخاصة اذا كانت مثل تلك العطلات توافق مناسبات دينية .

أما فيما يتعلق بعدم مناسبة العمل المسند للمرؤوس ، فقد يتم ذلك

---

(١) دكتور/عبد الفتاح حسن – التأديب فى الوظيفة العامة – المرجع السابق – ص ٩٥ .
(٢) دوبيل – المرجع السابق – ص ٢٨ ، ٢٩ .

مثلا باسناد عمل لايتناسب مع تخصصه أو بتوزيع عمل تافه عليه لايتناسب مع مؤهلاته ٠

أما التعسف الذى يتعلق بكم العمل ، فقد يكون من أكثر صور التعسف شيوعا ٠ وقد يتم ذلك بدافع اثقال كاهل الموظف بالعمل بتحميله مالا طاقة له به ، لاظهار عجزه أو عدم استطاعته عن الاضطلاع به أو بقصد ايثار الموظفين الآخرين بعمل أقل مشقة (١).

وفى ثنايا هذه الصور التى تنطق بالتعسف أو تنم عنه تثور مشاكل عديدة، مايخص موضوعنا منها هو البحث فى مدى التزام المرؤوس بطاعة هذه الأوامر ٠ ويزداد تعقيدا اذا كان الأمر الصادر من الرئيس لايبدو فيه التعسف ولكنه يحمل ذلك بين سطوره ٠ وموقف المرؤوس من هذه المشكلة موقف عسير فهو من ناحية ملتزم بالطاعة كواجب وظيفى ولايحق له الاخلال بأوامر الرؤساء، وليس له الا أن يتظلم منها بأوجه التظلم المقررة قانونا، ولكنه من ناحية أخرى سيتكبد مشاق عسيرة تؤثر عليه وعلى انتاجه بالضرورة ان هو أطاع تلك الأوامر ٠

ووزن هذه الظروف يحتاج الى دراسة دقيقة وبحث عميق لملابسات اصدار الأمر الرئاسى، وعلاقة الرئيس بالمرؤوس من الناحية الشخصية، وسواء كان من يقوم ببحث هذه الظروف ووزن تلك الاعتبارات هو الرئيس الأعلى الذى يعرض عليه البت فى التظلم الولائى المرفوع من المرؤوس أو القاضى الذى ينظر الطعن فى مثل هذه القرارات، بسبب مايشوبها من اساءة فى استعمال السلطة الرئاسية ٠

ومن زاوية علم الادارة العامة فان انتهاج الرؤساء أساليب الادارة والاشراف التى تقوم على السلطة والسيطرة غير الرشيدة أمر تمقته مبادىء

---

(١) انظر : دكتور/محمد حامد الجمل ـ المرجع السابق ـ ص ١٢٨٩ ٠

الادارة السليمة ، فقد أثبتت التجربة أن " الرئيس الادارى الذى يعتمد على مجرد الأمر لايمكن أن يحقق النجاح الذى يحصل عليه زميله الذى يوفق الى الظفر برضاء مرؤوسيه على طريقته فى الادارة .

فاستخدام التجبر والخشونة مع المرؤوسين وان كان مستساغا فى الأجل القصير فهو غير مقبول بصفة عامة ، لأن الطاعة اذا كانت كرها وليست طوعا فان المرؤوسين غالبا مايظهرون بصورة المطيعين ، ولكن بانتاجية أقل ، بل أنهم قد يلجأون الى التخريب والتسيب للأموال العامة واتلافها بطرق خفية لايتوقعها الرؤساء، ولذلك فان تمتع الرئيس بالسلطة يجب أن تقابله المحاسبة عن استخدام هذه السلطة وكيفية استعمالها خاصة اذا بدر منه استغلال لوظيفته أو تعسف فى ممارسته لسلطته ، بل أن البعض يرى أن نقل الرئيس وابعاده عن مركزه يعتبر حدا أدنى لعقابه (١).

فالتعسف والاساء والتحكم الذى قد يبدو من بعض الرؤساء يؤثر على طاعة الأوامر، ويؤدى الى احباطها، ويولد الضغينة لدى المرؤوسين قبل الرؤساء . ويعزى البعض ذلك الى أنه فى الآونة الأخيرة قد تطورت برامج التربية التى تغرس لدى النشىء مبادىء الحرية والشجاعة الأدبية حتى أن الموظف اليوم يجد أنه من الصعوبة بمكان قبول الرئيس المستبد فى العمل(٢) فالرئيس هو الموجه لا الديكتاتور، والرئيس الجيد هو الذى يحفز مرؤوسيه على العمل وليس الذى يقذف فى قلوبهم الرعب .

**القيد الرابع: إن العمل الإدارى عمل إنسانى جماعى ديمقراطى**

ان طاعة المرؤوس لرئيسه لاتعنى تجريد المرؤوس من شخصيته واستقلاله بحيث يكون ظلا للرئيس ، كما لاتعنى حرمانه من حريته فى التفكير للوصول الى النتائج السليمة ، لأن العمل الادارى - كما سبق الذكر - عمل انسانى

(١) دكتور/حسن عواضة - المرجع السابق - ص ٢٧٤ .

(٢) دكتور/شوقى حسين - العلاقة التنظيمية - القاهرة - ١٩٧٥ م - ص ٩٥ .

وجماعى وديمقراطى، وهذا يقتضى حسب الأصول الادارية أن يكون من حق المرؤوس أن يعرض وجهة نظره ومناقشة رؤسائه فى تحفظ ووقار فيما يصدرونه من أوامر تتصل بعمله، وأن يقترح عليهم ما يؤدى الى صالح العمل ، ولكن فى حدود الاحترام الواجب . فالحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأى لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان ، وانما ليس له أن يخالف ما أستقر عليه رأى رئيسه نهائيا ، أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث الى دور التنفيذ (١) .

وتحقيق ديمقراطية الادارة يقتضى أن يلتزم الرؤساء بالاصول القانونية والانسانية الواجب مراعاتها مع المرؤسين لتنمية شخصيتهم والاعتزاز بكرامتهم وتقدير أدائهم ومقترحاتهم وشكاويهم لأن هذا الواجب هو الذى يؤدى الى رفع الروح المعنوية ، وتوليد الثقة بينهم وبين منظماتهم، وتأكيد الصلات الطيبة مولأنها الأسلوب الذى يؤدى الى الكشف عن ملكات الابتكار لكل منهم ومدى كفا يتهم على ممارسة دور الرؤساء فى الغد .

وسوف نعود لشرح مختلف صور الديمقراطية فى الادارة عند الحديث عن دور السلطة الرئاسية فى الحوافز المعنوية فى القسم الثانى من الرسالة .

القيد الخامس : مبدأ التسلسل الرئاسى وحق المرءوس فى الشكوى والتظلم من الرؤساء .

يقتضى واجب الطاعة طبقا لهذا المبدأ أن يتقدم الموظف بطلباته والتماساته عن طريق رؤسائه المباشرين له ، وتخطى الرئيس المباشر والالتجاء الى الرئيس الأعلى يمثل مخالفة تأديبية (٢)

---

(١) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١١/٥/١٩٦٣ ــ س ٨ ــ ص ١١٥٠ . دكتور/طعيمة الجرف ــ القانون الادارى ــ ١٩٧٣ م ــ ص ١٨٢ .

(٢) انظر : ديلبيه ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٣ .

ولكن هذا الالتزام لايمنع الموظف فى حالة اكتشاف جرائم أو مخالفات أثناء العمل أن يبلغ السلطات المختصة عن غير طريق السلطات الرئاسية. ويعرف هذا المبدأ بمبدأ تسلسل القيادة وهو مأخوذ من النظام العسكرى حيث يلتزم الموظف فى الدرجة الأولى بأن يتقدم بطلباته عن طريق الرئيس المباشر فالأعلى.

ولاشك أن هذا المبدأ يحفظ للرئيس مكانته وهيبته، ويجعله على علم دائم بما يجرى بالنسبة لمرؤسيه، ويسمح له بابداء رأيه فيما يخص الأفراد المرؤسين له والتعرف على جميع مشكلاته، وهذا المبدأ من شأنه أن يؤدى الى انتظام العمل واحكام السيطرة عليه.

ولكن ضمانا لمنع تعسف الرؤساء إزاء حقوق المرؤسين تنظم القوانين واللوائح عادة اجراءات التظلم أو الشكوى الى الرؤساء فى المراكز العليا والوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لقانون مجلس الدولة المصرى فى شأن اجراءات التظلم من القرارات الادارية.

ولقد استقر الفقه والقضاء على أن المرؤس يثبت له هذا الحق اذا بدر من رئيسه مايعد جورا عليه أو نيلا من بعض حقوقه، شريطة أن تكون الشكوى الى الرئيس الأعلى فى سلسلة التدرج، فلا يتقدم المرؤس بشكواه الى الوزير مباشرة، كما لايجوز أن يشكو الى جهة أخرى خلاف الجهة التى يتبعها. سواء كانت جهة ادارية أو غير ادارية كمجلس الوزراء مثلا أو المجلس النيابى عن الأمة (١).

غير أنه يلاحظ أن التزام المرؤس بعرض شكواه على الرئيس الأعلى درجة فى سلم التدرج، قد يصادفه صعوبات عملية تعوق فاعليته كما لو كان هذا الرئيس الأعلى متعاطفا مع الرئيس المشكو أو يسيطر الأخير عليه

---

(١) سالون ــ المرجع السابق ــ ص ٧٤.

أو يكون ضالعا معه فى أمور مخالفة للقانون ،ولذلك نرى أن من حـــق المرؤوس حينئذ أن يتقدم مباشرة الى أعلى الرؤساء فى سلم التدرج والـذى يقدر كفاءته وقدرته على الانصاف ، طالما أن تقديره فى ذلك قد بنى على أسباب معقولة سائغة .

أما عن حق المرؤوس فى الطعن فى القرارات الرئاسية فأنه يعتـبر امتداداً لحق الشكوى ومخاطبة السلطات العامة . فالأوامر الرئاسية لاتهدف أصلا الى التنظيم الداخلى للادارة ، ومن ثم فهى لاتؤثر بطبيعتها علـى مراكز الموظفين ،والرأى السائد فى الفقه والقضاء قد أصبح يعطى الموظـف حقا فى الطعن على هذه القرارات أمام القضاء اذا أصبحت تؤثر فى المركز القانونى للموظفين (١).

غير أن مباشرة هذا الحق يتقيد بأن يلتزم الموظف فى ذلك الحدود القانونية ،فلا يتعدى فى ممارسته لحقه الى المساس بالرؤساء أو تحديهم بما يخل بمبدأ الاحترام الواجب نحوهم . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا " لئن كان من حق الموظف أن يطعن فى التصرف الادارى بأوجه الطعـن القانونى التى من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها الا أنـه يجب عليه أن يلتزم فى هذا الشأن بالحدود القانونية ـ التى تقتضيهـا ضرورة الدفاع دون أن يجاوزها الى مافيه تحد لرؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو الى المساس أو التشهير بهم أو بما تقتضيه من توقير لرؤسائه وبمـا يلزمه من الطاعة لهم "(٢).

القيد السادس: حكم السلطة الرئاسية بالنسبة لاختصاصات المرءوس

يمكننا أن ندرج تحت هذا الموضوع أنواطاً ثلاثة من صور ممارسـة

---

(١) انظر ما سبق ص ٢٦١ وما بعدها ، حيث تكلمنا عن مدى قانونية الأوامر الرئاسية فـى مجال المشروعية العامة .

(٢) حكمها فى ١٩٥٧/١٢/١٤ .

المرؤوس للاختصاصات الشخصية تثور بشأنها مشكلة حدود ممارسة واجب الطاعة وهى :

- حالة ممارسة المرؤوس لاختصاص نهائى .
- حالة ممارسة المرؤوس لاختصاص تقديرى .
- حالة ممارسة المرؤوس لاختصاص مفوض .

- الحالة الأولى : ممارسة المرؤوس لاختصاص نهائى :-

فى هذه الحالة يثور التساؤل ، هل يستطيع الرئيس أن يتمسك بسلطته فى اصدار الأوامر والتعليمات ولو كان القانون قد عهد الى المرؤوس باختصاص نهائى محدد ؟ ثار الخلاف بين الفقهاء حول هذه المشكلة فيرى كل من Vincent [١] و Mandrette [٢] أنه لايثبت للرؤساء الحق فى توجيه أوامر الى مرؤوسيهم فى شأن الاختصاصات النهائية التى عهد بها اليهم ، وسند هذا الرأى أن القانون وقد ناط بالمرؤوس أمر البت فى موضوعات معينة ، فانه يكون قد آنس فيه الكفاءة لذلك . فيجب ترك الأمر الى تقديره الشخصى وحريته فى اتخاذ الحلول المناسبة . فهو بنأى حينئذ عن أى تبعية رئاسية ، وهناك أحكام من مجلس الدولة الفرنسى تواكب هذا الاتجاه [٣].

بينما يرى البعض ومنهم Wiener [٤] عكس هذا الرأى فيذهبون الى أن الاختصاص باصدار التعليمات يسمح بتوجيه أوامر الى المرؤوسين ولو كان القانون قد خص الآخرين باختصاص نهائى مانع .

ويقرر " ونر " أن البحث فى هذه المشكلة يظهر الفارق جليا بين

---

(١) فنسيا - المرجع السابق - ص ٢١٧ .

(٢) ماندريت - المرجع السابق - ص ٧٢ .

(٣) على سبيل المثال حكمه فى ١٩٤٨/٢/٢٧ ، قضية Yosri Alloua قضية Focrain ١٩٤٩/١١/١٢

(٤) ونر - المرجع السابق - ص ١١٤ .

عيوب الشكل والموضوع فى مسألة الاختصاص ، فالوزير لايستطيع أن يتخـذ قرارا من اختصاص مرؤوسيه والا كان مشوبا بعيب الشكل،ولكن يكون له كامل السلطة فى أن يحدد بالكلية مضمون ذلك القرار وفحواه بواسطة التعليمات، وقد تبنت بعض الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسى الرأى الأخير حيث انتهى فى حكم Benshli بأنه يجوز للسلطة الرئاسيـة تأسيسا على فكرة " التعليمات النافعة " أن توجه الى مرؤوسيها ماتراه من تعليمات ولو تعلقت باختصاصهم النهائى (١). بينما ذهب فى حكم آخر الى أن الأمر الصادر من رئيس بشأن موضوع معين اتخذ فيه المرؤوس قراره لايعتبر أمرا ملزما لذلك المرؤوس وانما ينقلب الى مجرد رأى فقهى يقدم للمرؤوس بالمجان (٢).

ونرى بصدد هذه المشكلة الدقيقة التفرقة بداءة بين التوجيهـات والتعليمات ، فالتوجيهات ليست ملزمة ومن ثم فلا مانع من توجيهها الـى المرؤوسين ، أما التعليمات فلها طابع آمر ملزم ، وتقوم المسئولية التأديبية عند الاخلال بطاعتها ولذلك نتجه الى ترجيح الرأى الأول الذى يمنع تدخل الرؤساء وينفى الالتزام بالطاعة نحوهم احتراما لارادة المشرع،اذ أنه يبـدو غير منطقى أن نخول لهم مباشرة اختصاصات معينة على استقلال ثم نوقـع عليهم المسئولية التأديبية عند ممارستها من جانبهم للاخلال بطاعة الرؤساء ، وبالاضافة الى ماتقدم فهذا الرأى يستأصل البيروقراطية وتجنب تعقـد المشاكل ويحفظ للعمل دولابه وانتظامه .

- الحالة الثانية : ممارسة المرؤوس لاختصاص تقديرى :-

يتمتع الموظف أحيانا بسلطة تقديرية وذلك حين يترك له القانون مجالا

---

(١) حكم المجلس فى ١٩٣٥/٧/٢٤ المجموعة ص ٨٨٥ مشار اليه فى رسالة دكتور/عجيلة ص ٢٢٧ .

(٢) مشار اليه فى دى سوتو R.D.P. سنة ١٩٥٤ ص ٣٥٦ .

للاختيار والتقدير وحرية التصرف . أما اذا كان الموظف ملزما باجراء العمل أو التصرف عند توافر شروط محدودة . فتكون حينئذ بصدد ممارسة اختصاص مقيد .

ولبيان الفارق بين نوعى الاختصاص التقديرى والمقيد ، نضرب مثلا بعمل مأمور الضرائب فحين يقوم بفحص نشاط الممولين فى فترات دورية معلومة ومحددة، يعتبر ذلك مباشرة منه لاختصاص مقيد ،ولكنه حين يقوم بربط الضريبة على الممولين فان ذلك يعتبر ممارسة منه لاختصاص تقديرى (١).

وتتعقد المشكلة أحيانا بشأن مدى الالتزام بالطاعة ، فى حالة الاختصاصات التقديرية الممنوحة للمرؤوسين، بسبب دقة الظروف التى تمارس فيها تلك الاختصاصات ، ووجود اعتبارات لايقدرها حق قدرها سوى من يقوم بمباشرة العمل نفسه .

ومما يقترب من ذلك مباشرة المرؤوسين للوظائف الفنية ومثالها المدرسين وطوائف المهندسين والأطباء ونحوهم (٢).

وتثور مشكلة الطاعة بالنسبة للوظائف التقديرية والفنية حين يحتدم الخلاف بين الرئيس والمرؤوس حول احدى المسائل الفنية أو التقديرية فقد يحدث أن يصدر الرئيس أمرا ويطلب الى المرؤوس تنفيذه على حين أن الأخير يرى فيه بخبرته أن الامتثال لهذا الأمر يجر الى عواقب وخيمة على الادارة فهل تجب الطاعة بالنسبة لمثل هذا الأمر ؟ يذهب الفقه (٣) ، الى أن المرؤوس لاينفرط عقد مسئوليته اذ هو اعتصم بتعليمات رئيسه ، طالما كان التقدير متروكا له وحده ، وهناك أحكام كثيرة تؤيد هذا الاتجاه فقد ذهبت المحكمة الادارية العليا بصدد مسئولية أحد المهندسين عن رأى أبداه فى مسألة

---

(١) العميد الطماوى ــ قضاء التأديب ــ المرجع السابق ــ ص ١٦١ .

(٢) انظر فى ذلك حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٥/٥/٨ ــ س ١٠ ــ ص ١٢٢٢ .

(٣) انظر: فتحيا ــ المرجع السابق ــ ص ٣١٣ ، ويفرو رسالته سالفة الذكر ــ ص ٢١٢ .

فنيه فإنه لايمكن أن يؤاخذ تأديبيا على هذا الخلاف [١]. وقد أكدت هذا المبدأ أيضا في حكمها المؤرخ ١٩٧٣/٥/٢٦ بحيث انتهت الى أن الخطأ في فهم القانون أو تفسيره هو من الأمور الفنية التي قد يدق على ذوى الخبرة والتخصص ولايمكن أن يشكل كقاعدة عامة ذنبا يستوجب المساءلة [٢]

ولاتثريب على الموظف في ابداء رأيه في مسألة معينة ولو أختلف مع رئيسه في وجهة نظره اذ الحقيقة هي وليدة اختلاف الرأى ، فالصراحة في ابداء الرأى مطلوبة حتى لاتهدر المصلحة العامة نتيجة الجبن الوظيفي أو الرياء [٣].

- الحالة الثالثة : ممارسة الاختصاص المفوض :-

ظهر التفويض في الاختصاص كصورة من صور توزيع الوظيفة الادارية والمشاركة في أعبائها ، نتيجة لتزايد اختصاصات الادارة وتعذر مباشرتها لها دفعة واحدة [٤]. هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فان علم الادارة العامة يحبذ التفويض أيضا اذ يرى فيه تأهيلا للمرؤسين وتدريبا لهم على تولى الوظائف الرئاسية [٥].

وعلينا الآن أن نبحث أثر انتقال الاختصاص المفوض الى المرؤسين فهل يتضمن قطعا للعلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤس وبالتالي تنتفي علاقة الطاعة تبعا لذلك ، أم هل يظل الرئيس محتفظا بسلطته والتي تخوله الحق في توجيه أوامره الى مرؤسيه المفوضين ؟

---

(١) حكمها في ١٩٦٥/٥/٨ _ س١٠ _ ص١٢٢٢ .

(٢) مجموعة أحكام السنة ١٨ _ ص١٠٤ .

(٣) انظر حكمها في ١٩٦٥/٥/١٥ _ س١٠ _ ص١٠٤٨ .

(٤) لاشوم _ المرجع السابق _ ص١١٩ .

(٥) عبد الفتاح حسن _ التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة _ القاهرة سنة ١٩٧١ _ ص٥٨ ومابعدها . العميد الطماوى _ الادارة العامة _ المرجع السابق _ ص٥٢ .

ان الاجابة على هذا التساؤل ذات شقين : ـ

الشق الأول : يتعلق بحق الرئيس في ممارسة سلطته في توجيه الأمـــــر بصورة مسبقة .

الشق الثاني : يتعلق بحقه في ممارسة الرقابة اللاحقة ( سلطة التعقيب ) على القرارات الصادرة من جانب المفوض اليه .

ففيما يتعلق بالشق الأول : فان هناك خلاف بين الفقهاء حول موضوعه فيرى Wiener (١) أن التفويض طالما لم يعدل بعد فان الرئيـــس لا يجوز له أن يمارس حقه في توجيه التعليمات الى مرؤسيه بصفة مسبقة احتراما لذلك التفويض .

بينما يرى كل من Auby , Drago عكس هذا الرأى فيسمحـــان للرئيس أن يباشر سلطته في التوجيه والأمر قبل المرؤسين تأسيسا علـــى أن التفويض لايحول دون ممارسة هذه السلطة .

ونحن نؤيد الرأى الأخير لأن الرئيس الادارى يسأل في هذا الصدد عن عمله وعمل مرؤسيه في المرفق الذى يشرف عليه .

أما فيما يتعلق بالشق الثاني : وهو مدى ممارسته لحقه في التعقيـــب على التصرفات الصادرة من المفوض اليه فهي أيضا موضع خلاف ، فالقضـــاء الفرنسى (٢) يجرى على أنه متى فوض الأصيل اختصاصه الى غيره أمتنع عليـــه أمران :

أولا : أن يحتفظ باختصاص مواز لاختصاص المفوض اليه .

ثانيا : أن يمارس سلطة التعقيب على قرارات المرؤس التى فوض بشأنها .

---

(١) راجع وينر ـ المرجع السابق ـ ص ١١٤ .

(٢) راجع في ذلك : دكتور/عبد الفتاح حسن ـ المرجع السابق ( المرجع الأخير ) ـ صفحـــة ١٤٧ ، ١٤٨ .

ويظل هذا الوضع قائما ريثما يلغى التفويض صراحة وهذا الاتجاه يؤيده أغلب الفقه (١) بينما يعارضه آخرون (٢).

وقد ذهب القسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري الى أن الرئيس يثبت له الحق في مباشرة رقابته على اختصاصات المرؤوس المفوضة اليه يستوى في ذلك مباشرة أختصاصات الرقابة السابقة واللاحقة ، فقد أفتت الجمعية العمومية بأن " .. من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص انما يباشر عمله تحت مسئولية من فوضه . ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الادارى فهى توجد وتقرر بدون نص وفقا للمبادئ العامة وتشمل حقه في توجيه المرؤوس باصدار أوامر أو تعليمات يلتزم الأخير باحترامها كما أن للرئيس سلطة الغاء أو وقف وتعديل قرارات المرؤوس .... " (٣).

وفيما يتعلق بالشق الثاني : فنحن من جانبنا نؤيد موقف القضاء الفرنسي ، الذى يرى أن من نتائج التفويض قطع الصلة الرئاسية بين الرؤساء والمرؤوسين المفوض اليهم . وبالتالى انتفاء واجب الطاعة ، فذلك هو الأقرب لروح التفويض وعملية للاعتبارات التى يقوم عليها والتى سبق بيانها، ونرى أن الأخذ بالرأى العكسى يفضى الى مشاكل بين طرفى العلاقة الرئاسية، ونضيف أيضا أنه اذا ماتبين للرئيس الادارى وجود أى انحراف أو خطأ من المفوض اليه في هذا الصدد فان له في هذه الحالة أن يلغى التفويض أو يعدله بما يتلائم ومصلحة المرفق الذى يشرف عليه .

---

(١) انظر Devolve تفويض الاختصاصات في القانون العام رسالة تولوز سنة ١٩٣٠ ـ ص ٢٠٠ ـ ٢٠١ . ستاسينوبولس ـ المرجع السابق ـ ص ١٢١ . العميد الطماوى ـ الوجيز في القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٤ . الدكتور/عبد الفتاح حسن ـ المرجع السابق ـ ص ١٥٠ .

(٢) حسن عواضه ـ رسالته سالفة الذكر ـ ص ١٨٦ .

(٣) فتوى الجمعية العمومية في ١٩٦٥/٨/١ س ١٩ ـ مجلة الفتاوى ص ٢٤٢ ـ فتوى رقم ١٣٣ .

## ٢ ـ احترام الرئيس وتقديره

لايقتصر واجب المرؤس نحو رئيسه على الطاعة لأوامره ، بل يمتد هذا الواجب الى احترام هذا الرئيس وتوقيره والتزام حدود الأدب واللياقة في مخاطبته وحسن السلوك معه وبالقدر اللازم لضمان حسن سير العمل .

ومن الملاحظات الملفتة للنظر أن هذا الموضوع له صداه على أحكام مجلس الدولة في مصر .

فقد قضى أنه اذا خرج المرؤس على واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه فانه يكون مستحقا للجزاء التأديبي (١).

ولايجوز أن ينطوى سلوك المرؤس على تحدى رؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو المساس أو التشهير بهم أو امتهانهم والا شكل ذلك مخالفة ادارية (٢).

غير أن واجب الاحترام لايحول دون الموظف وحقه في الشكوى ومطالبة رؤسائه بحقه ودفاعه عن هذا الحق ، بل وفي أن يطعن في التصرف الادارى بأوجه الطعن القانونية، التي من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها ، ولكن ليس مما يندرج في هذا الحق توجيه الألفاظ النابية لرؤسائه فان ذلك يستوجب العقاب التأديبي (٣).

ولم تتهاون المحكمة الادارية العليا في كل ما يتعلق بهيبة الرؤساء قبل مرؤسيهم والاحترام الواجب لهم، ولهذا فقد أقرت عقوبة الفصل التي

---

(١) انظر : حكم محكمة القضاء الادارى ـ ١٩٦٠/١٢/٢٨ ـ س ق ١٥ ـ ص ٨٤ .

(٢) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا ـ ١٩٥٧/١٢/١٤ ـ س ق ٣٢ ـ ص ٤٠٢

(٣) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا ـ ١٩٦٥/١/٢٣ ـ س ق ١٠ ـ ص ٤٦٦ .
انظر : حكم المحكمة الادارية العليا ـ ١٩٧٢/١/٢٢ ـ س ق ١٢ ـ ص ١٦٠ ـ القضية رقم ١١٣٧ .
انظر : دكتور/محمد عصفور ـ مجلة العلوم الادارية ـ العدد ١ ـ ص ٤٢ ومابعدها .

وقعت على أحد الموظفين لسبه أحد الرؤساء وتمزيقه ملابسه (١).

ومما يثور فى هذا الخصوص التساؤل عما اذا كان واجب احترام الرؤساء وتوقيرهم يقتصر على دائرة العمل من عدمه ؟ وفى الاجابة على هـــــذا التساؤل قرر أستاذنا العميد الدكتور الطماوى بأن " الاحترام بين الرئيس والمرؤس يعد واجب اخلاقى يتابع الاثنين فى كل مكان يلتقيان فيه سواء فى العمل أو فى الأماكن العامة أو المؤتمرات أو الندوات ـ والاحترام والتوقير لايقيد المرؤس فى ممارسة حرياته وحقوقه " (٢). ونضيف الى هـــذا أن الاحترام واجب ضرورى حفاظا على مهابة الرؤساء ومكانتهم فى الادارة العامة ، تلك المكانة التى لاتتجزأ سواء كان الرؤساء والمرؤسين داخل المرفـــق أو خارجه .

كما يتعلق بواجب احترام الرؤساء والمرؤسين والزملاء أيضا الامتناع عـــن مخاطبة السلطات العامة وتوجيه الاتهامات الباطلة اليهم ، ولو كان الدافع علـــى ذلك الحرص على الصالح العام فليس من الجائز للموظف أن يتقدم بشكـاوى ضد زملائه ورؤسائه فى العمل ، واسناد الاتهامات غير الصحيحة اليهـــم ، مدفوعا بشهوة الاضرار بالرؤساء أو الزملاء والكيد لهم ، والطعن فى نزاهتهـــم على غير أساس من الواقع ، وبالتالى فانه يعد خروجا على مقتضيات واجبـــات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم (٣).

وتتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة فى تقدير مدى الخروج علـــى هذا المبدأ ولكن تحت رقابة القضاء (٤) وقد قضى بأنه من المسلم بــه أن

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا ـ ٢٤/٢/١٩٦٦ ـ س ق ١٢ ـ ص ٤٩٠ .

(٢) انظر: العميد الطماوى ـ قضاء التأديب ـ ص ١٧٤ .
وانظر فى هذا المعنى حكم المحكمة الادارية العليا ١٤/١٢/١٩٦٨ ـ س ق ١٤ ـ ص ١٣١ . والحكم الصادر ٣٠/٦/١٩٧٣ . مجموعة أحكام المحكمة ـ س ق ١٨ ـ ص ١٥٤ .

(٣) انظر: حكم المحكمة الادارية العليا الصادر ١٨/٢/١٩٦٧ ـ س ق ١٢ ـ ص ٦٥٤ .

(٤) انظر: حكم محكمة القضاء الادارى ـ ٨/ ٣/ ١٩٥١ س ق ٤ ـ القضية رقم ٢١٧ ـ ص ٦٩٩ ، ثروت بدوى ـ القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥٢ .

واجب الاحترام لايخضع لضوابط معينة وأن تقديره يتم على أساس القيام بوزن الظروف والملابسات التى تحيط بكل حالة (١).

ونرى أنه يجب على القاضى وهو يقوم بتمحيص وقائع الدعوى أن يبحث عما اذا كان هناك ثمة خطأ بدر من الرئيس أدى الى استفزازه للمرؤوس، فيلتمس العذر للمرؤوس فيما بدر منه، أو يكون هناك تكافؤ فى السيئات حينئذ بين خطأ الرئيس والمرؤوس.

ويتصل بواجب الطاعة والاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس أنه من الواجب أن تكون العلاقة بين الرئيس والمرؤوس فى حدود معقولة وطبيعية فلا يجوز للرئيس أن يعتدى على الحرية الشخصية للموظفين والمرؤوسين.

فقد حدث أن حكمدار بوليس مدينة الأسكندرية أصدر أمرا الى بعض رجال البوليس بحلق شارب عسكرى من قوة المرور المدينة، بحجة أنه أتصل بالصحف وسمح لها بالتقاط صورته فى أوضاع مختلفة مما يتنافى مع الاحترام ويخل بالكرامة العسكرية.. وقد قاموا بحلق شاربه فعلا فأقام العسكرى دعوته أمام محكمة القضاء الادارى، طالبا الغاء الأمر والزام وزارة الداخلية بأن تدفع له قرشا واحدا على سبيل التعويض المؤقت. وقضت المحكمة بإجابة المدعى الى طلبه وأقامت قضائها على أن الحرية الشخصية هى ملاك الحياة الانسانية كلها لاتخلقها الشرائع بل تنظمها، تحقيقا للخير المشترك للجماعة ورعاية الصالح العام (٢).

ومن جانب آخر لا يجوز للرئيس أن يتبسط مع مرؤوسيه بصورة غير مألوفة أو مقبولة، وليس معنى ذلك انتفاء العلاقة الانسانية بين الرئيس والمرؤوس وانما المقصود أن يكون سلوك الرئيس مع مرؤوسيه طبيعيا ومألوفا، فقد قضت احدى المحاكم التأديبية بمجازاة طبيب بوقفه عن العمل مدة ثلاثة شهور بدون

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٥/٥/١٥ ــ مجموعة خمسة عشر عاما ــ ص ٢٠٤٥.

(٢) حكم المحكمة القضاء الادارى فى ١٩٥١/٣/٨ ــ س ق ٤ ــ القضية رقم ٢١٧ ــ ص ٦٦٩.

مرتب لما تبينته من وجود علاقة بينه وبين شغالة بالمستشفى ليست من النوع الذى يقوم عادة بين الرئيس والمرؤوس (١).

والناظر فى قوانين العاملين المصرية المتعاقبة ، يلمح أنها قد خلت من ايراد نص يقنن هذا المبدأ فى نصوص صريحة ، ولايعنى ذلك إعراضا عنه أو عدم الأخذ به بل أننا نجد على العكس تشددا فى أحكام القضاء حين يثار تطبيق هذا المبدأ .

ويرجع ذلك كما أسلفنا الى اتصال هذا المبدأ اتصالا وثيقا بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد ، فضلا عن أنه امتداد لمبادئ الاخلاق السارية فى نطاق الوظيفة العامة .

ونحن نهيب بالشارع المصرى أن يورد فى نصوص صريحة النص على هذا الالتزام كما فعل التشريع الليبى (٢) والاردنى ، لاسيما لو نص على مبدأ الاحترام المتبادل بين أفراد الطائفتين ، الرؤساء والمرؤوسين وبذلك نسد ثغرة فى علاج فساد الادارة العامة فى مصر ، لاسيما وان الاخلال بهذا المبدأ فى النطاق العسكرى يصل الى حد التجريم جنائيا وتوقيع العقوبات الشددة (٣).

نطاق الرؤساء أصحاب هذا الحق :

الالتزام بالطاعة يفترض توافر علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس ، ومن ثم فان الالتزام باحترام الرؤساء يقع على عاتق المرؤوسين تجاه كل الرؤساء فى المصلحة أو الادارة التى يعملون فيها ، حتى ولو كان رئيسهم ممن لايخول له سلطة اصدار قرارات أو تعليمات رئاسية ، ولكن هل يمتد هذا الالتزام

---

(١) حكم المحكمة التأديبية لوزارة الصحة فى ٢٨/٤/١٩٥٩ فى الدعوى رقم ١ ــ س ق ١ .

(٢) نص القانون الليبى رقم ١٩ ــ ٦٤ على أن الموظف يلتزم بالاحسان فى معاملة الرؤساء " .

(٣) على سبيل المثال انظر : المادتين ١٤٦ ، ١٤٧ من القانون ٢٥ لسنة ١٩٦٦ الخاص بالأحكام العسكرية .

بالنسبة الى الرؤساء فى المصالح الأخرى

يرى بعض الفقهاء ـ بحق ـ أن هذا الالتزام لايثبت بالنسبة للرؤساء فى المصالح الأخرى والتى لايتبعها الموظف ولاتقوم بينه وبين رؤسائها علاقة التبعية (١) ولكن المحكمة الادارية العليا فى حكم لها بتاريخ ١٩٧٢/١/٢٢ ـ ويؤيدها البعض ـ (٢) ذهبت الى أن الالتزام بتوقير الرؤساء يمتد ليشمل كل رئيس يوجد فى أى مرفق ولو لم يكن الموظف تابعا له . وخرقت بذلك شروط التبعية الرئاسية اللازم لنفاذ واجب الطاعة على عاتق المرؤوس . فقررت المحكمة " ان أساس ذلك الالتزام يبعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبط بأشخاص الرؤساء وانما هو من صميم الوظيفة الواجبة لكل مواطن لحسن سير العمل .

يتضح مما سبق أن السلطة الرئاسية بما تشمله من واجب الطاعة والاحترام والتوقير انما هى لصلحة المنصب والوظيفة العامة والمرفق بصفة عامة (٣). ولاشك أن الرئاسة تجعل مسئولية الرئيس مضاعفة وكبيرة لأنه مسئول عن عمله وعن عمل مرؤوسيه فى وقت واحد .

وبناء على ذلك فلايكفى لرفع مسئولية الرئيس الادارى عنه اصدار تعليمات فى خصوص العمل وكيفية تنفيذه ، لأن الرئيس مطالب بالاشراف والمتابعة لهذه الأعمال واذا كانت قوانين التفويض بالاختصاصات تسمح للرئيس بأن ينقل بعض اختصاصاته الى بعض مرؤوسيه ، فان التفويض لايعفيه من المسئولية عما فوض فيه لأنه لاتفويض فى المسئولية ولأن سلطة الرئيس تمتد لتشمل الأشراف على جميع أعمال مرؤوسيه، سواء استمدوا اختصاصتهم من القوانين واللوائح مباشرة أو من قرارات التفويض .

---

(١) العميد الطماوى ـ الوجيز فى القانون الادارى ـ س١٩٧٩ ـ ص٤٩٥ .

(٢) مجموعة أحكام السنة ١٧ ـ ص ١٦٠ ومابعدها .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٢/١/٢٢ ـ س ق ١٧ ـ ص ١٦٠ .

بقى التساؤل الهام والأخير فى هذا المجال وهو هل يمتد نطـــاق السلطة الرئاسية ليشمل أعمال الموظف غير المتصلة مباشرة بأداء وظيفتـــه كالحياة الخاصة له ؟

قد يتبادر الى الذهن أنه مادام الموظف منفذا للواجبات المباشـــرة المتعلقة بوظيفته فليس للسلطة الرئاسية دخل فى حياة الموظف الخاصة .

ولكننا نرى أنه لايكفى أن يؤدى الموظف عمله وفقا للقواعد التى عرضنـــا لها فيما سبق، بل من الواجب عليه أن يسلك فى حياته الخاصة مسلكا حسنا . فلقد نص المشرع على ذلك صراحة فى قائمة الواجبات الخاصة بالعاملـــين المدنيين بالقطاعين الحكومى والعام . هذا من ناحية ومن ناحية أخـــرى أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى فى أحكامها حيث قـــررت " أن الموظف الحكومى لا تقتصر مسئوليته عما يرتكبه من أعمال فى مباشرته لوظيفتـــه الرسمية، بل أنه قد يسأل كذلك تأديبيا عما يصدر منه خارج نطاق عملـــه وبوصفه فردا من الناس فهو مطالب بالحرص على اعتبار الوظيفة التى ينتمى اليها حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها، ولايجوز أن يصدر منه مايمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه " (١).

" والاحترام المطلوب له والذى هو عدته فى التمكين لسلطـة الادارة وتثبيت هيبتها فى النفوس " وتقول فى حكم آخر أنه " اذا كان حســـن السمعة والسيرة الحسنة شرط عند الالتحاق بالخدمة فأنه كذلك شرط لازم قيامه أثناء الخدمة . والموظف الذى يتسم بسوء السيرة من حـــق الادارة ـ السلطة الرئاسية ـ بل من واجبها أن توقع عليه العقوبات التى تراهـــا محققه للصالح العام، وذلك متى أطمأنت وأقتنعت بصحة مانسب الى الموظـــف من أمور تخدش السمعة والسيرة " (٢).

---

(١) انظر حكمها الصادر فى ١٩٦١/٥/٢٠ ـ س٦ ـ ص١٢٠٢ .

(٢) انظر حكمها الصادر فى ١٩٦١/١٢/٢ ـ س٧ ـ ص٧٣ .

ويتحدد حسن السمعة وفقا لتقاليد وعادات المجتمع ومايحكمها من دين وأخلاق وعرف وهي تختلف بحسب درجة ثقافة العامل ومنصبه الذى يشغله والبيئة التى يعيش فيها، ومايتمتع به من حقوق ومايتحمله من التزامات وقد تأكد هذا المعنى فى نص المادة ٣/٧٦ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ ،والمادة ٥/٧٨ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتى توجب على العامل " أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام والواجب " ، وحياة الموظف الخاصة تشمل كافة الأنشطة التى يزاولها الموظف خارج نطاق وظيفته سواء فى صلته بأسرته أو بالمجتمع الذى يعيش فيه أو فى ممارسته لحقوقه العامة كمواطن فى المجتمع .

وفى نهاية الحديث عن مسئولية الموظف بالنسبة لتنفيذ الأوامر التى تصدر اليه من السلطة الرئاسية بصفة عامة نستطيع القول ان الموظف لايمكن اعتباره آلة صماء يعمل على اطاعة وتنفيذ مايصدر اليه من أوامر رؤسائه دون وعى أو تفكير ، بحيث ينفذ جميع الأوامر حتى مايظهر فيه عدم المشروعية واضحا . وفى نفس الوقت لايمكن أن ينصب الموظف نفسه قاضيا على الأوامر . والتوفيق بين هذين الاعتبارين يقتضى القول بأن الموظف يستطيع بل يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ أمر رئيسه،اذا كان هذا الأمر مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة أو كان يعد جريمة أو كان مخالفا للقانون بشكل واضح تماما ،وانه اذا نفذه بالرغم من كل ذلك أعتبر مرتكبا لخطأ شخصى يعوض عنه فى أمواله الخاصة ،أما اذا لم يكن أمر الرئيس مشوبا بهذه الدرجة من المخالفة للقانون موجب على المرؤس تنفيذه ولاينسب اليه خطأ شخصى فى هذه الحالة (١)

---

(١) انظر: دكتور/ رمزى الشاعر ـ المرجع السابق ـ ص ١١١ .
حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٨/١١/٥ الطعن رقم ٨٩ س ق ١٥ ـ غير منشور .
حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٩/٢/٤ الطعن رقم ٢٠٥ س ق ١٥ ـ غير منشور .

# خاتمة القسم الأول

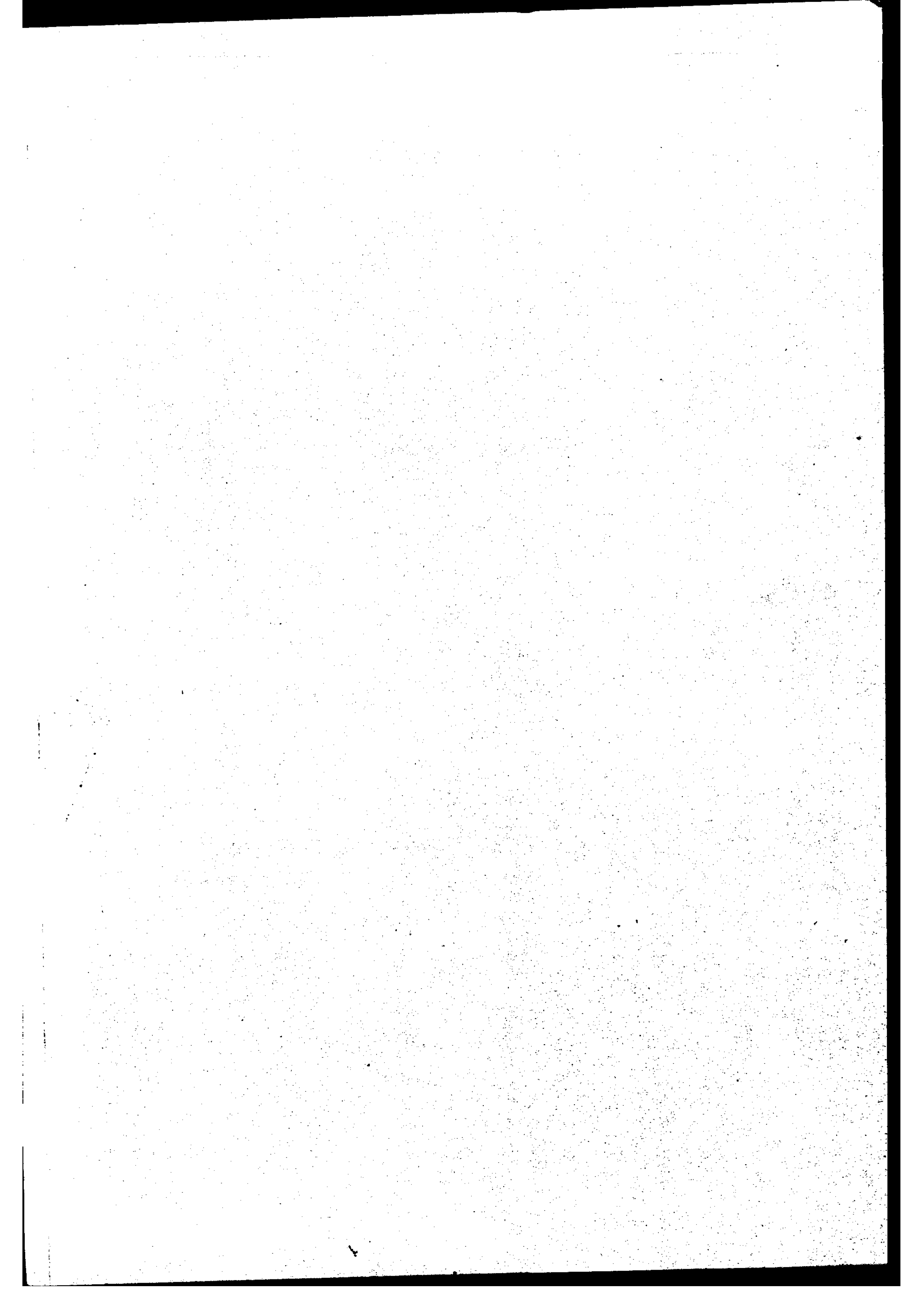
من العرض السابق يتضح دور السلطة الرئاسية فى المنظمات والمرافق العامة ، فالرؤساء الاداريون هم الأفراد الذين يقومون باتمام الأعمال وتحقيق الأهداف بواسطة المرؤوسين لهم ، وهم يقومون بوظائف التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة كما يقومون باصدار القرارات والأوامر للمرؤوسين عما يجب عله وكيفية تنفيذه ووقت تحقيقه وأن عليهم التأكد من أمرين :

أولهما : أن أعمالهم قد تمت طبقا للخطة المرسومة ، وثانيهما : معالجة أوجه القصور ومن أجل تحقيق الأهداف المحددة للمرافق التى يشرفون عليه بالفاعلية المطلوبة .

ومن هذا يتضح أن دور السلطات الرئاسية فى هذا الصدد يتسم بالعمومية لأنه لايختلف باختلاف أنشطة المنظمات والمرافق كما أنه لايختلف باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة فى الدولة .

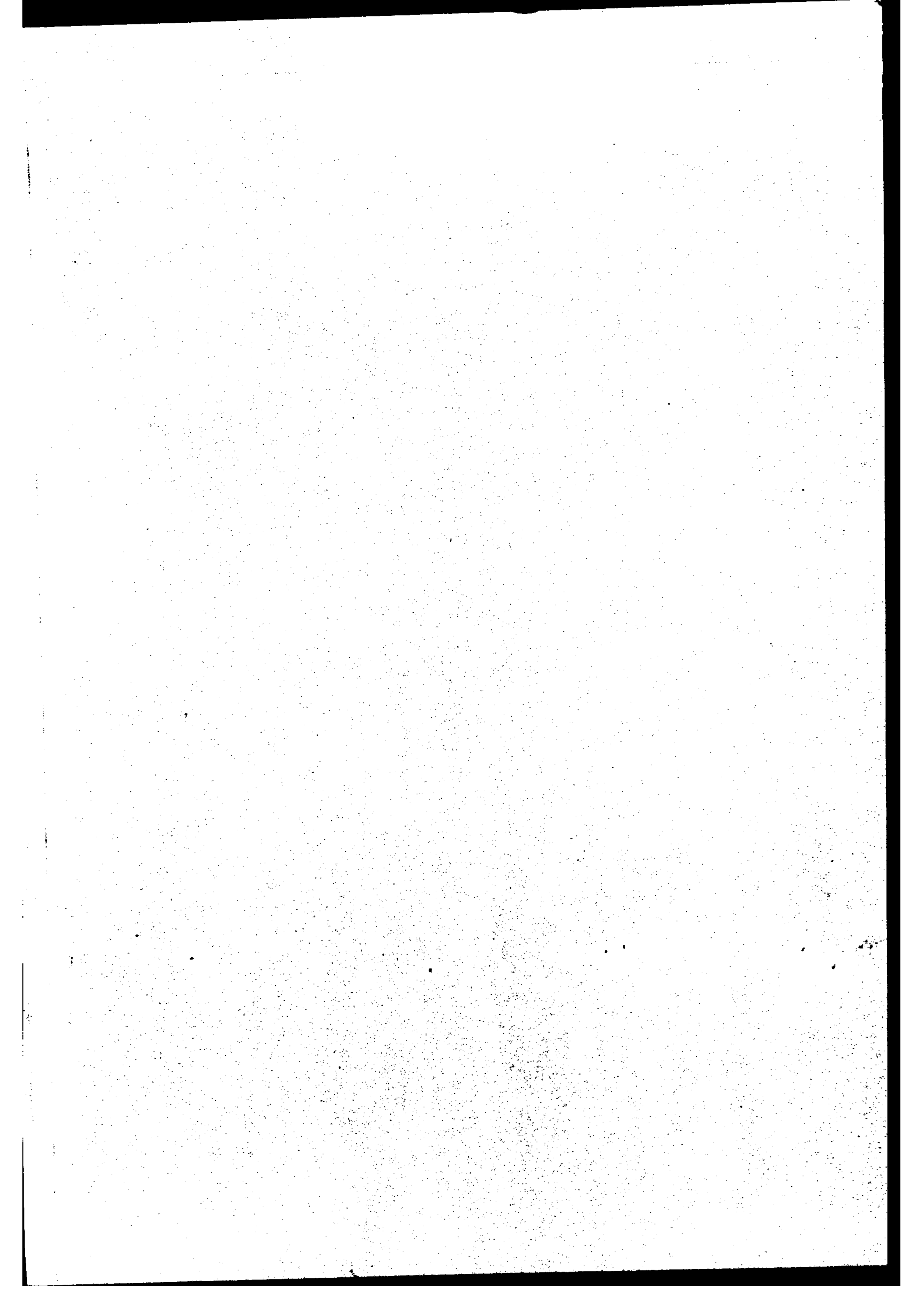
وقد حاولنا فى هذا القسم أن نبين الواجب المقابل لحق السلطة الرئاسية فى التوجيه والأمر وهو واجب الطاعة، ذلك الواجب الذى يتبوأ مكان الصدارة على بقية الواجبات الوظيفية ،فهو فضلا عن أنه يهيمن على تلك الواجبات وينفذ الى أقطارها ليبين مضمونها ويحدد أبعادها يقدم أيضا للموظف ضمانة هامة تعصمه من المسئولية على اختلاف أنواعها ،سواء كانت جنائية أو مدنية أوتأديبية وذلك عند حدوث خطأ من جانبه فى مباشرة مهام وظائفه اذا كان ذلك بسبب تنفيذ أوامر الرؤساء .

وواجب الطاعة باعتباره التزاما يتمثل فى الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم بالقدر اللازم لحسن سير العمل فى الادارة ، لايختلف فى جوهره من النظام الادارى المركزى عن النظام اللامركزى فهو احدى الواجبات الوظيفية التى تلقيها قوانين التوظف على كاهل من يشغل وظيفة عامة بصرف النظر عن نوع التنظيم الادارى فى الدولة . وذلك من أجل تحقيق فاعلية العمل الادارى وزيادة الانتاج .



# القسم الثانى

## دور السلطة الرئاسية فى الحوافز



## تقديم وتقسيم

يقصد بالحافز بصفة عامة توجيه سلوك الانسان للقيام بفعل معين أو الابتعاد عن هذا الفعل ، وذلك بغرض اشباع حاجة أو تجنب ضرر. وللحوافز أثرها على زيادة الانتاج فهى تحرك جهود الأفراد نحو أهداف معينة تسعى السلطة الرئاسية فى المنظمة أو المرفق الى تحقيقها وهى تتمثل فى السعى الى حسن استغلال امكانيات عناصر الانتاج •

ولاشك أن العنصر البشرى يعتبر أهم هذه العناصر فهو دعامة الانتاج وتحدد مهارته مدى كفاية المنظمة وفاعليتها •

ولاشك أيضا أن حاجة الفرد الى الاعتراف بأهمية مايقوم به من مجهودات وانجازات وتقدير الرئيس الادارى لذلك الجهد يعتبر من الأمور الهامة فى حياة المرؤوس • هذه الحاجة تتفاعل فى نفسه وتلح عليه فى سبيل اشباعها وتخلق عنده حالة من التوتر لاتخف أو تزول الا بعد أن يتم اشباعها وتحقيقها •

ان الحافز الذى يمنح للفرد له أثره فى شعوره بأهمية انجازاته وتقدير رؤسائه له ، ومن ثم يتخلص من التوتر الذى يراوده ، ويشعره بالاستقرار والراحة النفسية •

ومن الممكن التأثير على سلوك وتصرفات العاملين واستمالتهم عن طريق حفزهم ودفعهم اما بمكافآتهم واثابتهم أو بتهديدهم وتوقيع العقوبات عليهم ، ويطلق الفقه الادارى على الأسلوب الأول الحوافز الايجابية وعلى الاسلوب الثانى الحوافز السلبية أو الروادع ، وبصفة عامة يستخدم كل من الاسلوبين فى الحياة الادارية العملية بدرجات متفاوتة حسب الظروف المحيطة بالعمل فى المنظمة ، وحسب تقدير السلطة الرئاسية وطبقا لاحكام القانون فى هذا الصدد •

ويؤخذ على اسلوب الحوافز السلبية أنه يدفع العاملين الى بذل

أقل جهد ممكن بغية تلافى العقوبة ، دون أن يتوافر لديهم التحمس للعمل وعادة ماتجد هؤلاء يشعرون بالاحباط الذى يراودهم ، ويرجع استخدام الرؤساء الاداريين لذلك الاسلوب الى أنه أيسر بالنسبة لهم ، اذ أن اسلوب التهديد بالعقاب يتطلب من الجهد أقل مما يتطلبه تعليم المرؤوس لسلوك معين أو دفعه لتصرف مرغوب فيه . أما استخدام الرئيس الادارى للحوافز الايجابية فهى من أفضل الأساليب الادارية فى تحريك الافراد العاملين فى معظم الحالات لأنها تشيع مناخا صحيا مناسبا فى محيط العمل .

ولو أن هذا لايمنع فى بعض الحالات التى تتطلب استخدام الحوافز السلبية فيما لو فشلت الحوافز الايجابية على اختلاف صورها المادية والمعنوية فى تحقيق الهدف منها (١).

ولاشك أنه منذ أن أصبحت التنمية هدفا قوميا فى بلادنا استلزم الأمر مضاعفة الجهد لزيادة الانتاج ورفع الكفاية الانتاجية ، كذلك فان سياسة التحفيز تقوم على التمييز بين المجد والمتكاسل ، وبين الذى يعمل والذى لايعمل باثابة الأول ومكافأته على جهده البارز ولتحفيز غيره على المضى فى هذا الطريق ومعاقبة الثانى على أوجه التقصير دفعا لجميع العاملين بالفاعلية المطلوبة من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة .

وستقتصر دراستنا فى هذا الصدد على أحكام التشريع المصرى والفرنسى ورأى الفقه والقضاء بالنسبة لموضوعات هذا البحث .

---

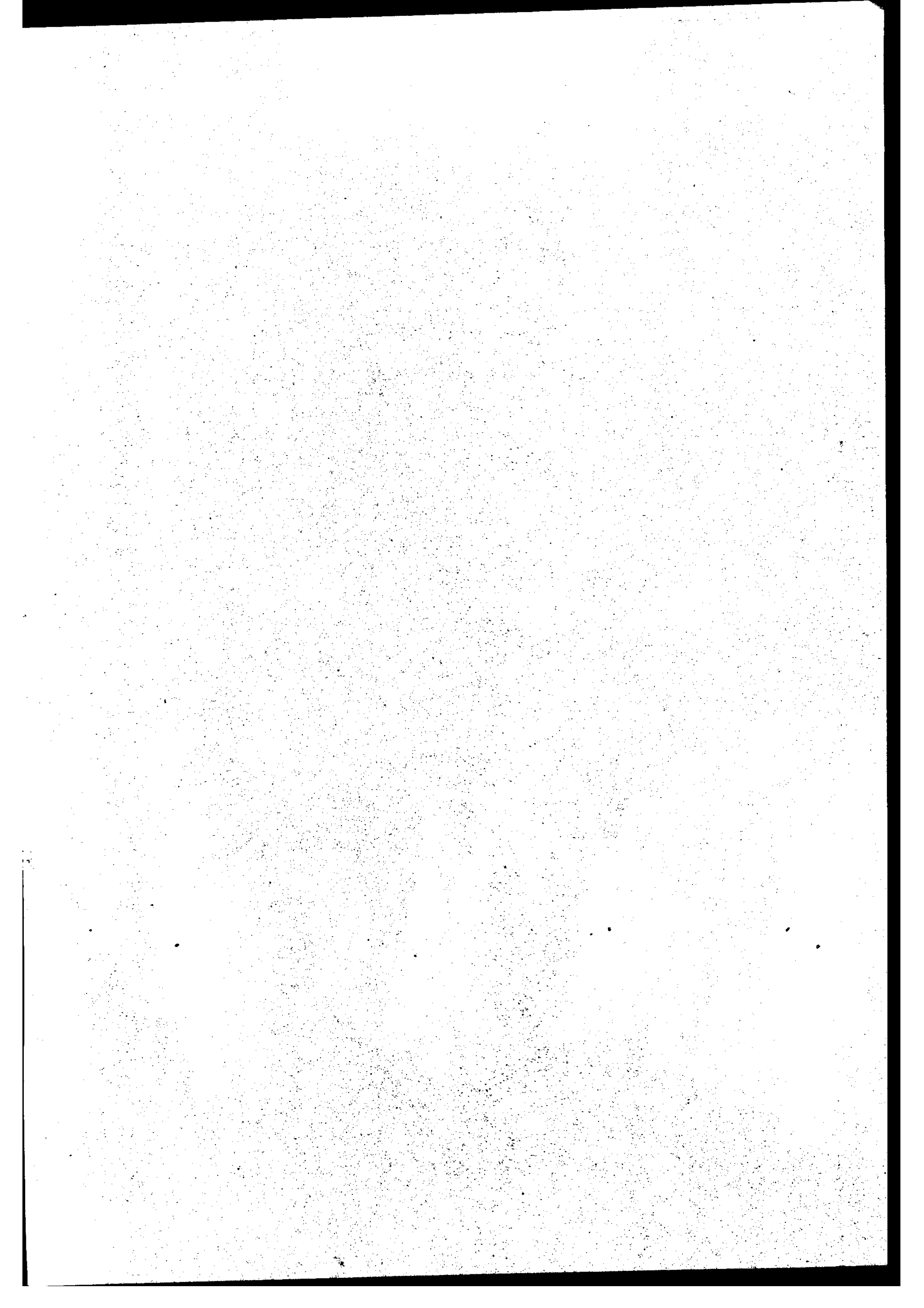
(١) أنظر :
دكتور / محمد سعيد أحمد ــ مجلة الادارة ــ عدد ١ يوليو ٧٥ ــ صفحة ٥١ فى مقال له بعنوان " دراسة تحليلية لنظام الحوافز " .
دكتور/عبد السلام بدوى ــ مجلة الادارة ــ العدد ٤ ــ ابريل ٧٠ ــ صفحة ٣٢ فى مقال له بعنوان " نظم الحوافز وربط الأجر بالانتاج " .
وانظر أيضا :
C. Argyris, the [illegible] of Budget on people, New yourk controller - s[illegible]p Foundation, 1952. P.5.

مما تقدم يتضح مدى حاجتنا الى دراسة دور السلطة الرئاسية في الحوافز ولهذا خصصنا هذا القسم لدراسة هذا الموضوع لنقف على أبعاده ومدى فاعليته في دفع عجلة الاداء والانتاج .

وعلى هدى ماتقدم سنوزع دراستنا لهذا الموضوع على بابين : ـ

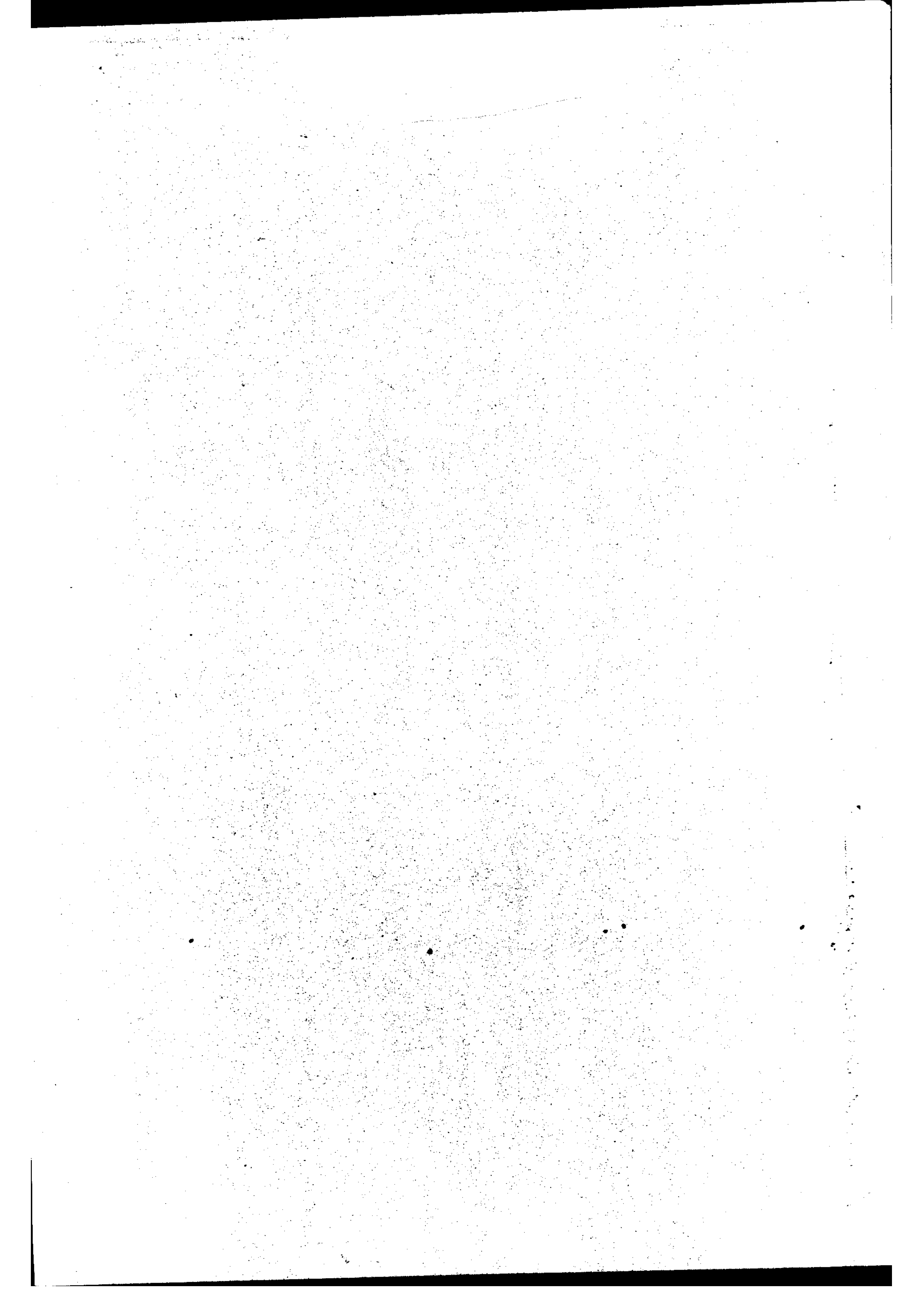
الباب الأول : دور السلطة الرئاسية في الحوافز الايجابية .

الباب الثاني : دور السلطة الرئاسية في الحوافز السلبية .



# الباب الأول

## دور السلطة الرئاسية فى الحوافز الإيجابية



يعتبر الحديث عن دور الرئيس الادارى فى الحوافز الايجابية استكمالا لبقية الأدوار التى يلعبها الرئيس الادارى فى المرفق أو المنظمة التى يتولى ادارتها والاشراف عليها ٠

فبعد قيام الرئيس الادارى بمباشرة مهام وظيفته فى العملية الادارية من تنظيم وتخطيط وتنسيق واشراف ورقابة على مرؤسيه ـ يتعين عليه أن يكافىء المجد وأن يؤاخذ المقصر بحيث يشعر الجميع أنه ليست هناك مساواة بين الذى يعمل والذى لايعمل ٠ ومن هنا يتضح بجلاء أن دور الرئيس الادارى فى الحوافز يعد فرعا أساسيا من فروع السلطة الرئاسية التى يتمتع بها فى ادارة المرفق الذى يرأسه ٠

وتعد الحوافز أحد الوسائل الأساسية التى تلجأ اليها السلطة الرئاسية لرفع كفاية الموظفين وزيادة فاعليتهم (١) فاذا كانت هذه الكفاية تتوقف على قدرة الموظفين ورغبتهم، حيث تتمثل القدرة فى المهارات التى يتمتعون بها ومدى ماحصلوا عليه من علم وتدريب وخبرة عملية ومدى الاستعداد الشخصى لذلك ، فان الذى يدفع الرغبة فى العمل ـ بشكل طبيعى هو الحافز وذلك عن طريق التعرف على حاجات الأفراد ومحاولة اشباعها (٢)

ومن البديهى أن تقدير الموظف لنفسه يختلف بالتأكيد عن تقدير رئيسه له ، ذلك أن كل فرد على الأقل فى نظر نفسه كامل الصفات

---

(١) أنظر : هوبرت بوغى ـ فى تقرير له عن زيادة فاعلية الادارة بواسطة المزايا المختلفة التى تمنحها لموظفيها ـ المانيا الفدرالية ـ وقدم هذا التقرير للمؤتمر الدولى الحادى عشر للعلوم الادارية المنعقد فى فيزبادن من ٣٠ أغسطس ١٩٥٩ وقد نشر فى مجلة العلوم الادارية ـ السنة ٤ ـ عدد أول يونية ١٩٦٢ ٠

(٢) انظر دكتور/على السلمى ـ ادارة الأفراد ـ رفع الكفاية الانتاجية ـ دار المعارف ١٩٧٠ ، ص ٢١٤ ٠ الدكاترة : عصمت المايرجى والسيد عبد الحميد مرسى ونجيب اسكندر ـ المعهد القومى للادارة العليا ـ القاهرة ـ عدد ٤٠ من سلسلة الدراسات ـ ١٩٧٠ ٠

Rinhort and winston, 1963. P. 303

والقدرات ، وهذا التقدير الشخصى ليس خطأ على اطلاقه اذ ليس من شك أن كل فرد تكون لديه صفة أو أكثر يتميز بها عن غيره ،ويمكن لو استغلت استغلالا حسنا أن يساهم بها بقدر أكبر من غيره من الزملاء ،واذا أدركت السلطات الرئاسية تلك الحقيقة وآمنت بها فان هذا وحده يعتبر حافزا مهما فى ادارة العمل ،ولهذا فقد جرى الدستور المصرى الصادر فى ١٩٧١ على تأكيد أهمية الحوافز ودورها فى قضية الكفاية ، فنص فى المادة ١٣ على أن " العمل هو المعيار الوحيد للقيمة الانسانية ،والعاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع" .

ولقد ظلت ميزانية الدولة تتضمن الاعتمادات المناسبة لتطبيق الحوافز فى القطاعين الحكومى والعام لضمان ولاء العاملين لوحداتها ، كدافع على المزيد من العمل والانتاج ،وقبل الخوض فى دراسة الدور الذى تلعبه السلطات الرئاسية فى الحوافز ، فاننا نرى التمهيد لذلك بفكرة سريعة عن المقصود بالحوافز ، وخصائصها ، وتقسيماتها .

## تعريف الحوافز

اختلفت تعريفات الفكر الادارى للحوافز ، ويرجع ذلك لاختلاف وجهة النظر الذاتية لكل رأى ،الا أنه يمكن تعريف الحوافز بصفة عامة بأنها تشمل كل الوسائل والعوامل التى من شأنها حث الموظفين والعمال على أداء واجباتهم بجد واخلاص وتشجيعهم على بذل أكبر جهد وعناية فى أداء هذه الواجبات ، ومكافاتهم على مايبذلونه فعلاً من جهد زائد عن المعدل فى مجال الانتاج والخدمات (١)

---

(١) انظر : دكتور/محمد فؤاد مهنا ــ سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء علم الادارة والتنظيم ــ ١٩٦٧ ــ ص ٤٢٩ . وانظر التعريفات الأخرى لكل من : ديموك ــ المرجع السابق ــ ص ٣٧٠ حيث يعرفها بأنها العوامل التى تجعل الأفراد ينهضون بعملهم على نحو أفضل ويبذلون فيه جهداً أكبر مما يبذله الآخرون".
ويعرفها رأى آخر بأنها « اجراء موجه بقصد ايقاظ وتقوية الرغبة فى الوصول الى غاية" =

## خصائص واعتبارات الحوافز

أثارت مشكلة الحوافز جدلا حول مضامينها وبواعثها ، سواء من الناحية النفسية أو الناحية الادارية وقد تمخض عن هذا الجدل تواجد بعض الاعتبارات والخصائص التى نود أن نوجه النظر اليها ، وتدور حول الآتى : ــ

١ ــ يجب على السلطة الرئاسية أن تفهم الحوافز على أنها تعنى كل ما من شأنه التأثير فى تحقيق أهداف المنظمة بنجاح ، ومن ثم فمن الواجب أن ترتبط بأهداف المنظمة والباعث الدافع وراء ربط الحوافز كنظام بأهداف المنظمة يكمن فى ضرورة بناء نظام الحوافز على أساس كونه يهدف الى تحقيق نجاح التنظيم فى تنفيذ برامجها وفقا لأهدافها ، وأن يتم هذا التنفيذ بنجاح وبدرجة عالية من الكفاءة . من أجل ذلك فان نظام الحوافز يعمل فى خط متواز مع ما سبق ذكره ، حيث يدور فى واقعه حول محور معين قوامه زيادة قدرات الكفاية المعنوية والمادية للموظفين ، حيث تزيد قدرتهم الانتاجية ومن ثم تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها بصورة ناجحة .

---

- Stahle. glenn, Rublic Personnel administration New yourk Harber and Raw publishers, 1962. P 197.
- Nigro. A .Fleix , public personnel Administration, New yourk , Holt

وانظر : دكتور/عاطف عبيد ــ ادارة الأفراد ــ العلاقات الانسانية ــ المرجع السابق ــ ص ٤٧٠ ، حيث يعرفها " بأنها كل الأساليب المستخدمة فى حث العاملين على العمل المثمر " .

ويرى البعض الآخر الربط بين الحوافز والقيمة فيعرف الحوافز بأنها " الشئ الذى يؤدى بالفرد الى الحصول على عائد معين " .

- Victor. H. Vroom, work and motivation, New yourk . John wiley and sons. Inc, 1964,P.14

والرأى الأخير يعرفها بقوله " اشباع حاجات العاملين أو رغباتهم وامنياتهم وآمالهم " .

- Chris Argyris, the Individual and the organisation, New york, john wiley and sons INc. 1964. P. 185.

٢ - يجب النظر الى أن نظام الحوافز لاينشأ ولا يعمل فى فراغ[١] وانما بجانب تحليل برامجه وربطه بأهداف المنظمة فانه يتضمن أيضا عديدا من المتغيرات تكون المحيط الذى يعمل ويتفاعل فيه . فعلى سبيل المثال يكون صالح الموظف وصالح المنظمة وصالح المجتمع ، أطار هذا المحيط بصورة تكاملية والعمل على اتمام هذه الصوالح معا وتجنب ماقد يكون من تنازع بينها أو تعارض وتصادم .

٣ - يجب العمل على ربط نظام الحوافز بأمن واستقرار الموظف وهذا يستلزم بدوره تحقيق المناخ المناسب للفرد داخل المنظمة والذى يشعره بالاطمئنان ، اذ يجب أن يشعر الموظف بالثقة فى البقاء فى وظيفته وبالاحساس بالاستقرار ، وهذان هما جوهر " أمن الموظف " فى اطار المنظمة وفى وظيفته . والأمر الذى لاشك فيه أنه يتحقق هذا الأمن الوظيفى فأنه يحدث بدوره شعورا عميقا عند الموظف محوره أنه جزء من المنظمة وأنه يحيا فيها يؤثر فيها ويتأثر بها ويتفاعل فى أهدافها وقيمها وبرامجها . هذا الشعور بالانتماء المنبثق من الشعور بالأمن الوظيفى من أهم وظائف السلطة الرئاسية فى اطار نظام الحوافز وفق أهدافه وبرامجه الحديثة .

٤ - التنظيم السليم للحوافز : وهذا يقتضى أن تكون هناك معدلات عادلة للأداء مع تحديد اختصاصات وواجبات الوظائف التى يشغلها الأفراد .

٥ - تحديد عائد عادل لمجهود الفرد داخل اطار المصلحة العامة للمرفق .

٦ - العمل على ايجاد التوازن المناسب بين الحوافز وبين الرواد بحيث

---

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش - التنمية الادارية - دار النهضة العربية - ١٩٧٥ - صفحة ١٧٤ .

لاتطغى احداهما على الأخرى .

٧ - مرونة الحوافز بشكل يسمح بتطبيقها بسهولة دون التقيد بنظام معقد ومحدد تحديدا يصبح تطبيقه آليا وبحيث يكون الحافز قويا حتى ينتج أثره المطلوب .

ويلاحظ أنه يقع على عاتق السلطة الرئاسية دور هام وفعال فى تحقيق هذا الجانب من احتياجات الحوافز . ونلفت النظر الى أن الأسلوب الوظيفى لممارسة السلطة فى المنظمة يؤثر تأثيرا كبيرا على خلق الأمن الوظيفى ، ومن ثم الشعور بالانتماء والولاء ، أن السلطة الرئاسية المبنية على الثقة من العوامل التى تكون الأرضية الصالحة لخلق الشعور السابق وهى فى نفس الوقت تكون المناخ الملائم لتنميته وعلى هذا النحو فان هذا الشعور بالانتماء يسهم بالتأكيد فى انجاح أهداف المنظمة وفى خلق روح الاطمئنان عند الموظف خاصة فى مشكلة تقويم الأهداف على نحو ما سوف نرى من أنواع الحوافز .

## تقسيم الحوافز الايجابية

يهم الموظف بالدرجة الأولى أن يقر فى نفسه أن رئيسه الادارى مهتم بشخصه كانسان وربما أكثر من اهتمامه بعمله ومن هنا نشأ فى الفكر الادارى التقسيم التقليدى للحوافز الى حوافز مادية وحوافز معنوية .

ومثال الحوافز المادية : الأجور والعلاوات الدورية والمكافآت والعلاوات التشجيعية والأرباح السنوية والمنح السنوية والترقيات والبدلات .

ومثال الحوافز المعنوية : الثناءات وشهادات التقدير وصور المعاملات الانسانية الأخرى للعاملين التى من شأنها استثارتهم لبذل أقصى طاقاتهم فى العمل ، غير أننا سنناقش هنا أهم صور الحوافز الايجابية التى يظهر فيها بجلاء دور الرئيس الادارى بالنسبة للمرؤسين حتى لايخرج بنا البحث عن

الغرض الأساسى له • وعلى هدى ماتقدم نقسم الكلام فى هذا الباب الى فصلين على النحو الآتى :

الفصل الأول : دور السلطة الرئاسية فى الحوافز المادية •

الفصل الثانى : دور السلطة الرئاسية فى الحوافز المعنوية •

# الفصل الأول
## دور الرئيس الإدارى فى الحوافز المادية

الواقع أن الحوافز المادية من العوامل الهامة فى حياة الموظف ولما كان المرتب يعتبر حقا للموظف لقاء عمله فانه يجب اعادة النظر فى جداول المرتبات كل فترة زمنية معينة ، وعدم تجميدها كى تتمشى مع زيادة الأسعار وارتفاع تكاليف المعيشة ، كما يجب أيضا تحديد نظام دقيق للعلاوات ، التى تعتبر فى طبيعتها جزءا من المرتب ولهذا نفضل اطلاقها تشجيعا للعاملين على زيادة الانتاج .

وتعتبر المكافآت بكافة صورها من نماذج الحوافز المادية ، وقد تمثل نماذج فرعية للحوافز المادية ، ومن أمثلتها المكافآت التشجيعية ، والمكافآت الاضافية نظير عمل اضافى ، وكذلك البدلات المختلفة ، وغير ذلك من الأنواع المختلفة للمكافآت والتى تتنوع بشكل ظاهر .

ويدخل تحت نماذج هذه الحوافز ، اشراك الموظفين فى المؤسسات الاقتصادية فى نسبة معينة من عائد الانتاج .

ونظرا لتعدد صور الحوافز المادية فاننا سنقصر الحديث على الصور التى يتضح فيها بجلاء الدور الفعال للسلطة الرئاسية وهى العلاوات الدورية ، والعلاوات التشجيعية والمكافآت التشجيعية والترقية .

وعلى هدى ذلك سنقسم هذا الفصل الى أربعة مباحث كالآتى :

المبحث الأول : وظيفة السلطة الرئاسية فى العلاوات الدورية .

المبحث الثانى : وظيفة السلطة الرئاسية فى العلاوات التشجيعية .

المبحث الثالث : وظيفة السلطة الرئاسية فى المكافآت التشجيعية .

المبحث الرابع : وظيفة السلطة الرئاسية فى الترقية .

## المبحث الأول
## وظيفة السلطة الرئاسية في العلاوات الدورية

تمنح السلطات الرئاسية في الادارة العامة العلاوات الدورية للموظفين لأحد السببين الآتيين أو لكليهما معا :

اما منحها باعتبارها حافزا لمكافأة الموظف عن الأداء الجيد المرتفع بحيث تكون لمستويات الكفاءة الأعلى نصيبا في العلاوة يتميز عن نصيب من كانت كفاءته أقل من ذلك ، وعدم منحها لمن كان مستوى كفاءته أقل من المستوى العادي .

واما منحها باعتبارها مقابل لالتزامات الحياة الاجتماعية للعامل ، التي تتزايد بتقدمه ، أثناء تطوره في السلم الاداري وبذلك لاتعترف هذه النظرة بالفروق الفردية في القدرات بين العاملين (١) .

ونرى بالنسبة لنظام العلاوات الدورية أنه يجب أن يعلن جميع العاملين في المرفق بأسباب حصول البعض على هذه العلاوة ، وسواء كانت مرتفعة أو منخفضة ، والأعمال المرغوب فيها والتي أدت الى منحهم العلاوة ، والأعمال غير المرغوب فيها والتي بدرت من البعض الآخر وأدت الى حرمانهم من العلاوة .

ولو انتقلنا لتطبيقات هذا في قانون العاملين بالقطاعين الحكومي والعام رقمي ٤٧ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ في مصر نجد أن المشرع ربط منح هذه العلاوة للموظفين بالكفاية ، واتخذ معيارا لذلك تكشف عنه تقارير الكفاية السنوية لهم على مستوى كفايتهم .

---

(١) - Stahle. O. glenn: op. cit., P. 173.

وانظر في هذا المعنى أيضا : دكتور/نبيل اسماعيل رسلان - مجلة الادارة - العدد ١ يوليو ١٩٧٧ - ص ٤٠ .

ويتمثل ذلك فى أنه بالنسبة للعاملين المدنيين بالقطاع الحكومى فإن القانون يمنحها كاملة لمن يحصل على تقدير كفء أو ممتاز ، ونصفها لمن حصل على تقدير ضعيف فهو قد أخبر أن نصف قيمة العلاوة تمنح كمقابل لتزايد الأعباء العائلية أو الاجتماعية للعامل من سنة لأخرى ، أما النصف الباقى فيكون مقابل الخبرة المضافة للعامل التى يكتسبها فى المنظمة ولكنها لاتمنح الا لمن يحصل على تقدير كفء أو ممتاز .

أما نظام العاملين بالقطاع العام فقد أكد فى أحكامه على استمرار أخذ المشرع بأساسين فى منح العلاوة الدورية ، الأساس الأول : تحقيق أهداف الوحدة الاقتصادية والثانى فى عناصر الكفاية السنوية .

ونحن من جانبنا نقترح تعديل التنظيم التشريعى الخاص بنظام العاملين المدنيين بالتأكيد على منح العلاوة الدورية وفقا للأساسين السابقين فى القطاع العام فيكون وفقا لمستوى كفاية العامل وما تحقق من أهداف بالوحدة الادارية حتى يكون النظامين متماثلين بالنسبة لأوضاع العاملين جميعا ، سواء بالقطاع الحكومى أو بالقطاع العام .

واذا بحثنا دور السلطة الرئاسية المؤثر فى العلاوة الدورية باعتبارها حافز للموظفين نلاحظ أن هناك اختلاف بين نظامى العاملين فى القطاعين الحكومى والعام .

فالمادة ٤١ من نظام العاملين المدنيين بالقانون ٤٧/٧٨ بعد أن قررت منح العامل علاوة دورية طبقا للنظام المقرر بالجدول المرفق نصت على أن "يصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة" ويدل ذلك على أنه ليس للسلطة الرئاسية اختصاص تقديرى فى منح العلاوة الدورية متى توافرت شروطها .

وبذلك فحق العاملين فى العلاوة مستمد من القانون مباشرة وما القرار الصادر من السلطة الرئاسية الا قرارا تنفيذيا لأحكام القانون .

أما بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فطبقا لنص المادة ٣٧ من نظام

العاملين بالقانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ـ " يقرر مجلس الادارة فى ختام كـل سنة مالية مبدأ منح العلاوة أو عدم منحها بالنسبة للعاملين " أى يجوز له منح نسبة من العلاوة ..

ويتضح من النص أن السلطة التقديرية التى يمارسها الرئيس الادارى فى تقرير منح العلاوات الدورية يكون على ضوء معايير تتعلق بالكفاية والمركز المالى .

ولهذا نرى أنه من الواجب منح سلطات تقديرية أيضا بالنسبة لمنح العلاوة الدورية بالنظام الحكومى بأن يدعم دور الرؤساء الاداريين بالنسبـة للعلاوات الدورية كحافز على بذل الجهد ، ويخفف من طبيعتها الآليـة بالنسبة لهذا القطاع مع ضرورة الاعلان عن أسباب منح العلاوة أو عـدم منحها لجميع العاملين بالمرفق ضمانا للحيدة وتحقيقا للعدالة وبـث الطمأنينة بين المرؤوسين .

ويحرم العامل المقدم عنه تقرير بمستوى بمرتبه ضعيف من نصف مقـدار العلاوة الدورية ، ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير . ونظرا لخطورة هذه النتائج فان المشرع قد نص على أنه " لا يترتب الأثـر السابق اذا ماتراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيـه " المادة ٣٤ من القانون ٤٧ ـ ٤٨ ، والمادة ٣٠ المقابلة لها من القانـون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

وتأجيل العلاوة يمنع استحقاقها مدة التأجيل المبينة فى القـرار أو الحكم التأديبى ، ولكنه لا يغير موعد استحقاق العلاوة التالية ، أما الحرمان منها فيسقط حق العامل فيها .

## المبحث الثاني
## وظيفة السلطة الرئاسية في العلاوات التشجيعية

قرر النظام التشريعي للعاملين المدنيين والقطاع العام في مصر نظام العلاوات التشجيعية ، وكان ذلك تطبيقا لنصوص الدستور الدائم في مصر حيث نص في المادة ١٣ منه على أن " يكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع " .

فاذا امتاز العامل في أداء أعماله وأثبت جدارة في وظيفته أستحق علاوة تشجيعية تعادل قيمة العلاوة الدورية .

وتطبيقا لهذا نصت المادة ٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين والمادة ٥٠ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام على الشروط التي يجوز للسلطة الرئاسية بمقتضاها منح العلاوة التشجيعية وهي تتمثل في الآتي :

١ ــ أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتازة عن العامين الأخيرين ، وأن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا في النفقات أو رفعا لمستوى الأداء :

ويتضح من ذلك أن هذا الشرط تفرضه طبيعة العلاوة التشجيعية كحافز للعاملين على بذل المزيد من الجهد ، والتفاني في أداء الواجبات بصفة مستمرة وليس بصفة عارضة حتى يحصلوا على هذه العلاوة وهو ما يتضح من معنى اشتراط الكفاية الممتازة في العامين الأخيرين ، وليحثهم على دوام هذه الكفاية ولعل ما يؤكد هذا المعنى أيضا أن حصول العامل على كفاية الامتياز عن العامين الأخيرين لا يحتم منحه العلاوة التشجيعية (١) الا

---

(١) انظر : دكتور/السيد محمد ابراهيم ــ شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ــ دار المعارف ــ ١٩٦٦ ــ صفحة ٣٨١ .

اذا كانت هذه الكفاية مقترنة بالجهد الخاص الذى يعطيه العامل متفوقا به على بقية زملائه .

٢ ـ ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين : ـ

ويتضح من هذا الشرط أن المشرع قد قصد تعميم الفائدة من تلك العلاوات على أكبر عدد من العاملين ، باتاحة الفرصة لهم للحصول عليها فقد يحدث أن يتساوى العاملين الذين تتوافر فيهم شروط استحقاقها ، ويكون من بينهم من حصل على هذه العلاوة فى عام سابق ، ولهذا ورد هذا الشرط من أجل تعميم الفائدة من هذه العلاوة بألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .

٣ ـ ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة .

ونحن نرى أن المشرع قد قصد من هذا الشرط تشجيع جميع العاملين على مستوى كل فئة ، حيث حدد نسبة ١٠٪ من عدد العاملين فى كل درجة وليس على مستوى مجموع الدرجات مما يؤدى الى تحقيق العدالة فى توزيع هذه العلاوات فلا يطغى موظفى درجة معينة على بقية الدرجات ، فينعكس ذلك على عدد الموظفين الذين سيمنحون هذه العلاوة فى الدرجات الأخرى .

فاذا ماتوافرت هذه الشروط الثلاثة جاز للسلطة الرئاسية المختصة منح العاملين علاوة تشجيعية تعادل قيمة العلاوة الدورية فى حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها .

كما يجوز للرئيس الادارى أيضا منح العلاوة التشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية

الأولى ، وذلك وفقا للقواعد التي يصدرها قرار من مجلس الوزراء ( المادة ٥/٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٦/٥٠ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ) .

ونحن نعتقد أن النص على منح العلاوة التشجيعية فى هذه الحالة فيه حث للعاملين على الاستزادة من العلم من أجل مصلحة العاملين أنفسهم والمصلحة العامة فى آن واحد ، غير أننا نهيب بالمشرع فى هذا الصدد أن تكون العلاوة التشجيعية وجوبية وليست جوازية تمشيا مع السياسة السليمة للحوافز . فما لاشك فيه أن حصول العاملين على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجات الجامعية الاولى سينعكس أثره على مستوى كفائهم وأدائهم بالنسبة للمنظمة ككل سواء من حيث الكم أو الكيف ومن هنا كان اقرار المشرع للعلاوة التشجيعية بالنسبة لهذه الطائفة من العاملين .

ونهيب بالمشرع فى هذا الصدد زيادة توفير الاعتمادات المقررة لهذا النوع من العلاوات فى ميزانية الدولة ، ومن ناحية أخرى فانه من أجل تحقيق الضمان لجميع العاملين يجب أن تعلن السلطة الرئاسية فى كل وحدة عن أسماء من حصلوا على هذه العلاوة ومبررات منحها حتى تكون حافزا لبقية العاملين وحتى لاتكون هناك أغراضا شخصية فى منح هذه العلاوات لغير مستحقيها .

## المبحث الثالث
## وظيفة السلطة الرئاسية فى المكافآت التشجيعية

الأصل أن يتفرغ الموظف كلية لعمله مقابل المرتب المقرر لمنصبه ، ومع ذلك فان المشرع المصرى فى قوانين التوظف المختلفة قد يسمح بمكافآت فى حالات خاصة لها مايبررها أحيانا ، والمكافأة التشجيعية هى أحد أنواع التشجيع المادى للموظف أو العامل باثابته ماليا على مابذل من جهد ممتاز فى العمل القائم به ، أو عن الاقتراحات التى يتقدم بها لتحسين أسلوب العمل فى الوحدة التى يعمل بها (١) بالاضافة الى قيام رؤسائه فى العمل باعلان أسمه فى لوحات الشرف أو منحه الأوسمة والنياشين .

كما تأخذ صورة المكافأة الأجر الذى يستحقه العامل عن الأعمال الاضافية التى يطلب اليه تأديتها ، وفقا للقواعد والأحكام والنظام الذى تضعه السلطة الرئاسية المختصة ـ الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة بحسب الأحوال ، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال .

وهذه الحالة تستند الى مبدأ العدالة والمساواة بين العاملين والى ضرورة تعويض العامل عن الجهد الاضافى الذى يبذله ( المادة ٤٦ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، المادة ٤٤ المقابلة لها من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ) (٢).

---

(١) انظر : مركز الوثائق ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ـ سياسة الأجور والمرتبات ـ ١٩٦٨ .

(٢) ورد النص على المكافأة فى فرنسا فى المادة ٣ فى أمر ٤ فبراير ١٩٥٩ . ويرى الاستاذ " رفيرو " ان مكافآت الانتاج قد تولد لدى الموظف الشعور بأن الراتب يعطى له لكى يحيا ، أما الالتزام بالعمل فلا يبدأ الا لقاء أجر اضافى . كما أن هذا النظام من شأنه أن يستبدل بوازع الضمير وازع آخر أكثر ايجابية وهو المصلحة الخاصة وهذه كلها أمور تجافى المفاهيم التقليدية .

وقد تأخذ المكافأة التشجيعية أيضا صورة مكافأة الاختراعات التى يبتكرها العامل أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ، وهى بمثابة تعويض تمنحه الوحدة للعامل مقابل هذا الاقتراح أو الاختراع الذى يعد بعد ذلك ملكا لها طبقا للأحوال الآتية :ـ

١ ـ اذا كان الاختراع نتيجة تجارب رسمية أو له صلة بالشئون العسكرية.
٢ ـ اذا كان الاختراع أو المصنف يدخل فى نطاق واجبات الوظيفة ،وفى جميع الأحوال يكون للعامل الحق فى تعويض عادل يراعى فى تقديره تشجيع البحث والاختراع (المادة ٤٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، المادة ٤٦ المقابلة لها من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ).

ولاشك أن المكافآت التشجيعية على هذا النحو تمنح بمجرد اثبات العامل كفاءته دون انتظار حلول تاريخ معين ، كما يحدث فى العلاوات الدورية ولذلك فان العاملين يحملون من تلقاء أنفسهم لبذل المجهود للفوز بمثل هذه المكافآت وخاصة الرؤساء منهم .

ونظرا لأهمية المكافآت التشجيعية وفاعليتها فى الادارة ، فقد نص عليها المشرع فى نظامى للعاملين بالقطاعين الحكومى والعام بالقانون ٤٧ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .. هذا فضلا عن أن المشرع لم يضع لها قيود سواء فيما يتعلق بقيمتها ـ فلم يحدد لها حد أقصى لمنحها أو من حيث السلطة التى تقوم بمنحها كل هذا من أجل حث همم العاملين نحو الابتكار وتحسين الانتاج .

ولقد أصدر القرار الجمهورى رقم ١٠٥٣ لسنة ١٩٦٧ بشأن حوافز

---

* انظر مقال الاستاذ Rivero بعنوان Vers la fin du droit et la fonction publique والمنشور فى مجلة Dalloz ـ ١٩٤٧ ، chronique xxx viii ص ٣٢ ومابعدها .

الابتكار والترشيد والتميز فى الاداء (١) تنظيما لما يصرف من مكافـــآت مقابل الأعمال والبحوث والمقترحات فى هذا الشأن بالنسبة للعاملــــين بالقطاع العام •

واذا رجعنا الى نصوص التنظيم التشريعى فى هذا الصدد نجـد أن نظامى العاملين المدنيين والقطاع العام ٤٧ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ يقـــرر أن منح هذه المكافأة يكون مقابل للخدمات والأعمال والبحوث والمقترحـــات الممتازة التى تساعد المنظمة على تحسين طريقة العمل ورفع كفاءة الأداء وتوفير النفقات ( المادة ٥١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٤٩ مـــن القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ) • وذلك لحث العاملين على بذل قصارى جهدهـم فى العمل • ولقد أحسن المشرع صنعا لعدم قيامه بوضع حدود قصـــوى للمكافآت التشجيعية • غير أننا نرى مع البعض ـ استكمالا لتحقيق الفاعلية أنه يجب زيادة الاعتمادات المخصصة فى ميزانية الدولة بحيث يسمح بالصرف لكل عمل أو خدمة ممتازة حتى نهاية أيام السنة (٢)• كما يجب من ناحيـة ثانية أن تتكرر المكافآت التشجيعية للفرد الواحد طالما تكرر منـه الأداء الممتاز • كما يجب من ناحية ثالثة توفير الضمانات الكافية • لضمان استعمال هذه المكافآت فى أغراضها الحقيقية ومؤاخذة الرؤساء الاداريين التى تسول لهم أنفسهم استعمال هذه المكافأة فى أغراضهم الشخصية أو منحهـــا للمقربين اليهم ومنعها عن مستحقيها الحقيقيين •

ونحن نرى فى هذا الخصوص أنه يجب أن يتم احاطة واعلان جميـــع العاملين وأسماء من منحت لهم وذلك لمنع الانحراف بالمكافآت التشجيعيـــة

---

(١) الابتكار : كل جديد مفيد للاسهام فى مجال العلم والبحث كالاختراع وتطويـــر الآلات
الترشيد : أفكار تحسين أسلوب العمل أو تعديله لرفع قيمة الانتاج كما وكيفا •
التميز فى الأداء : التغلب على العقبات غير العادية وضرب المثل الطيب فى الأداء •

(٢) انظر بالتفصيل : دكتور/نبيل اسماعيل رسلان ـ النظام القانونى لنظرية الحوافز فـــى الوظيفة العامة ـ ١٩٧٨ ـ رسالة دكتوراه •

عن طريقها الصحيح لتصل الى أصحابها الحقيقيين وبالتالي تؤدى فاعليتها المطلوبة من أجل مصلحة العمل التى شرعت لها هذه المكافآت .

واذا تعرضنا لسلطة الرؤساء الاداريين فى منح المكافآت التشجيعية نلاحظ أنه بالنسبة للعاملين بالقطاع الحكومى نص القانون على أنه يجوز للسلطة المختصة تقرير المكافأة التشجيعية . ويقصد بذلك السلطات الرئاسية وهى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة وذلك طبقا للمادة ٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

أما بالنسبة للعاملين بالقطاع العام . فقد أعطت المادة ٤٩ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ رئيس مجلس الادارة سلطة تقرير المكافآت التشجيعية عن الخدمات والأعمال الممتازة ملاحظة أن اعطاء هذه السلطة لرئيس مجلس الادارة وليس للمجلس يعد اجراء سليما حتى لايتأخر تقرير المكافأة عن مناسبتها فتفتر همة العامل ويضيع أثرها .

ونحن من جانبنا نطالب باجراء تعديل تشريعى لنص المادة ٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٤٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . بأن يكون للسلطات الرئاسية فى كل المستويات اختصاصات تقديرية فى منح المكافآت التشجيعية لمرؤسيهم فى وحداتهم أو أقسامهم اذا قام أحد مرؤسيهم بعمل ممتاز على النحو الذى سبق بيانه مع تحديد النصاب الذى لايتجاوزه دفعا لعملية الأداء والانتاج . ولتحقيق الفاعلية المرجوة فى العمل الادارى .

ولقد أجاز المشرع فى المادة ٤٩ من القانون ٤٨ سالف لرئيس الجمعية العمومية للشركة منح المكافآت التشجيعية لرئيس ولأعضاء مجلس الادارة ولمن يرى من العاملين على ضوء ماتحقق من أهداف .

وهذا يعد تحقيقا لمبدأ العدالة حيث لايقتصر الأمر على تقدير المرؤسين فحسب بل يمتد الى الرؤساء أنفسهم أيضا لحفزهم على العمل

بروح معنوية عالية .

كذلك ينظم القرار الجمهورى رقم ١٠٥٣ لسنة ١٩٦٧ بشأن نظام الحوافز والابتكار والترشيد والتميز فى الاداء سلطة منح المكافآت التشجيعية التى تتقرر طبقا لاحكامه حيث تصدر التوصية بمنحها من اللجنة الانتاجية فى كل وزارة ومؤسسة أو وحدة اقتصادية ، طبقا للقرار الجمهورى ، ثم تقوم هذه اللجان بفحص الأعمال والبحوث والاقتراحات وتقدير العائد السنوى الذى يعود على المنظمة تمهيدا لتقرير المكافأة .

أما عن السلطة الرئاسية المختصة بصرف المكافأة فى هذا الصدد فتصدر من رئيس مجلس ادارة الوحدة اذا قلت قيمة المكافأة عن ٤٠٠ جنيه ، أما اذا كانت المكافأة ٤٠٠ جنيه أو أكثر من ذلك فيصدر بصرفها قرار من الوزير المختص ، ومن رأينا أنه تمشيا مع فاعلية الادارة فى هذا الخصوص ، فقد كان من الأفضل أن يختص رئيس مجلس ادارة الوحدة بصرف هذه المكافآت التشجيعية أيا كانت قيمتها للاسراع فى مكافأة المرؤوس المجد وهذا مايتفق مع نصوص المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، حيث لم يضع لرئيس مجلس الادارة فى منح المكافأة التشجيعية حدا أقصى لسلطته فى هذا الشأن .

مما سبق يظهر بجلاء أهمية الدور الذى تلعبه السلطة الرئاسية بالنسبة للمكافآت التشجيعية لتحقيق فعالية العمل الادارى ، وهذا ما أيدته دراسات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة عن سياسة الأجور والمرتبات وأدى بها الى اقتراح أن تصبح "المكافآت التشجيعية" هى الحافز الأساسى الذى يبنى عليه النظام المقترح للأجور والمرتبات فى مصر وضرورة استخدام السلطات الرئاسية لهذا الحافز فى العمل الادارى لدفع عملية الانتاج وتحسين الاداء وزيادة فاعليته .

## المبحث الرابع
## وظيفة السلطة الرئاسية فى الترقية

ان الترقية كأحد أنظمة الخدمة المدنية تعتبر من أهم الدعامات والركائز التى تقوم عليها نظم التوظف التى تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة ينقطع العامل لها ، فالمواطن الذى يقبل أن يعين فى أول درجات السلم الادارى ، يضع نصب عينيه من أول الأمر احتمال صعوده درجات ذلك السلم ، بل ووصوله الى القمة، ونظم التوظف القائم على اعتبار الوظيفة العامة مهنة تؤيد هذا الاحتمال بل وتعمل على غرس هذا الأمل فى نفس كل عامل (١).

وتعد الترقية بذلك أهم الحوافز فى حياة الموظف بعد عامل المرتب، وتعد أخطر منه لأنها ترفع المرتب من ناحية وتصعد بالموظف فى السلم الادارى من ناحية أخرى وبالتالى تزيد مسئولياته وسلطاته .

والترقية بما تعود على الموظف من فوائد مادية ومعنوية ، تعتبر من الحوافز الأساسية للافراد باعتبارها وسيلة من وسائل مكافأة المستحق، وهذا يدفعه ويدفع غيره الى الارتفاع بمستوى الأداء ،وهى بذلك تحقق فوائد كثيرة : —

فمن ناحية تحقق تطلعات الفرد وأمانيه وضمان مستقبله . ومن ناحية أخرى تعمل على تحقيق فاعلية الادارة فى المنظمة وتبعث فيها الحيوية والنشاط .

---

(١) انظر :
العميد الطماوى — مبادئ علم الادارة العامة — ص ٥٦٧ .
دكتور/عادل حسن وعبد المنعم فوزى — المرجع السابق — ص ٣٧٥ .
دكتور/حسن عواضة — المرجع السابق — صفحة ٧٨ .

لكل هذا فانه من اللازم أن يقوم نظام الترقى على أسس صالحة ، تكفل تحقيق أهدافه وهنا تعتد الحاجة الى فكرة الضمان ، فاذا تسربت عناصر الفساد الى نظام الترقى فلن يجدى فى تدعيم الادارة العامة الالتجاء الى جميع قواعد علم الادارة العامة ، لأن اليأس اذا تسرب الى نفوس الموظفين فسد كل شئ ، فالحافز الحقيقى للعامل على العمل والاجتهاد هو أمله فى تقديره وترقيته ، فاذا جعلت الترقية منوطة بالوساطات والمحسوبيات لدى السلطات الرئاسية فلن يحفل أحد ، سواء الموظف المحابى المحظوظ أو الموظف المغبون ، لان كل منهما يعلم أن الاجتهاد والتفانى لا أثر له فى حياته الوظيفية وهكذا تضيع مصالح المواطنين بين الاستهتار واليأس .

ولهذا فان فقهاء القانون والادارة العامة لم يختلفوا فى شئ قدر اختلافهم فى قواعد الترقية وضماناتها ، وفى هذا المجال بالذات توجد أبرز مظاهر التعارض بين فكرة الضمان وفكرة الفاعلية فى الادارة .

المقصود بالترقية

اختلف الفقهاء فى تحديد مفهوم الترقية بحسب الزاوية التى ينظر منها كل منهم للترقية ، الا أنه يمكن القول بصفة عامة بأن الترقية تعنى أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التى كان يشغلها قبل الترقية ، ويترتب على ذلك زيادة فى المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية (١).

---

(١) انظر :

المنجد الطماوى ــ المرجع السابق ــ صفحة ٧١٦ .

دكتور/محمود حلمى ــ نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى بالقطاع العام ــ ص١٤ .

دكتور/عادل حسن وعبد المنعم فوزى ــ الادارة العامة ــ صفحة ٢٥٠ .

ومن الفقه الأجنبى :

- White, Introduction to the study of public administration, P. 380
- William Torpey, public personal management, New york 1953. p. 124.

وتعرف المحكمة الادارية العليا الترقية بأنها "كل مايطرأ على الموظف من تغيير فى مركزه القانونى يكون من شأنه تقديمه على غيره فى مدارج السلم الوظيفى والادارى ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته فى مجال التخصص وان لم يصاحب هذا التقليد نفع مادى " (١)

أهداف الترقية

وتهدف الترقية فى الوظيفة العامة الى تحقيق الأغراض الآتية :ـ

١ ـ خلق روح التفاؤل والأمل بين العاملين ، وضمان مورد كاف من القوى العاملة يمكن الاختيار منه لشغل وظائف السلطات الرئاسية فى المستويات العليا بأفضل العناصر، وافساح المجال أمام العاملين للحصول على هذه المناصب وخلق جو أفضل من التنافس بينهم مما يدفعهم الى بذل أقصى مايستطيعون من جهد للفوز بالترقية .
هذا من جانب ومن جانب آخر تؤدى الترقية الى شعور العاملين بالأمان نتيجة تحقيق التقدم المستمر فى معيشتهم وحياتهم .

٢ ـ كما تهدف الترقية الى تشجيع العاملين على الابتكار والتجديد إذ أن العامل اذا ماتبين له أن ترقيته تتوقف على مدى تقدمه فى عمله وما أبتكره من جديد سيبذل أقصى جهده للفوز بالترقية .

٣ ـ تؤدى الترقية أيضا الى المساهمة والمساعدة على سيادة روح الطاعة والنظام فى علاقة المرؤسين بالرؤساء ، على اعتبار أن الترقية هى وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب بالمقابلة مع التأديب باعتباره وسيلة الضغط والتقويم .

ومن هذا يتبين أن الترقية تعد الوسيلة الطبيعية لاعداد الرؤساء

---

(١) انظر: مجموعة الأحكام التى يصدرها المكتب الفنى ـ مجلس الدولة ـ حكم رقم ٨١٩ لسنة ٩ ق ـ صفحة ٤٢ .

الاداريين لتحمل المسئولية الكبرى فى المجتمع الادارى (١).

بعد أن تحدثنا عن أهمية الترقية والمقصود منها وأهدافها فى الوظيفة العامة نرى أنه من المناسب للحديث عن دور الرئيس الادارى فى الترقية أن نقسم الكلام فيه الى مطلبين يتعلق أولهما بموقف السلطة الرئاسية من معايير الترقية . ويتعلق ثانيهما بالترقية فى مصر وأثرها فى فاعلية الادارة على النحو الآتى : ـ

المطلب الأول : موقف السلطة الرئاسية من معايير الترقية .

المطلب الثانى : نظام الترقية فى مصر . وأثره فى فاعلية الادارة .

## المطلب الأول

### موقف السلطة الرئاسية من معايير الترقية

يتضح من العجالة السابقة عن أهمية الترقية فى الوظيفة العامة أنه اذا سرنا مع منطق الضمان بالنسبة لترقية الموظفين فأننا سوف نهدر اعتبارات فاعلية الادارة وعلى العكس من ذلك إذا أقمنا الترقية على أساس اعتبارات الفاعلية وحدها .

لهذا فمن أجل تحقيق العدالة الى أقصى حد ممكن فان فقهاء الادارة العامة والقانون يحاولون الوصول الى أفضل الطرق فى الترقية .

وبالرجوع الى مختلف تشريعات الدول فى هذا المجال نجد أنها كثيرا ما أخذت بواحد أو أكثر من المعايير الأساسية للتوفيق بين اعتبارات الفاعلية ومقتضيات الضمان وهذه المعايير تتمثل فى الآتى :

---

(١) انظر : دكتور/محمد أنيس قاسم ـ رسالة دكتوراه ـ فى نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فاعلية الادارة ـ ١٩٧٣ ـ صفحة ٢٧ .

أولا : الأقدمية :

ظهر معيار الأقدمية كأساس للترقية نتيجة تطور تاريخـــي ، للبحث عن معيار موضوعى وعادل ، يمكن اتخاذه أساسا للترقية لمنع الوساطة والمحسوبية ـ لدى السلطات الرئاسية ـ والتى كانت تتخذ كمعيار للترقى ، ولتحقيـــق تكافؤ الفرص ، ولكن تبين بعد السير على الأقدمية زمنا طويلا أن ظهـــرت لها مساوئ وعيوب لاتقل عن مساوئ وعيوب تدخل الاعتبارات الشخصيـــة فى الاختيار للترقى (١).

ويقصد بالترقية بالأقدمية أن يرقى الى الوظائف أو الدرجات الأعلـــى التى تخلو بأقدم العاملين ، بعد قضاء فترة زمنية تحددها القوانـــين واللوائح المختلفة ـ وفقا لترقيتهم فى كشوف الأقدمية فى الوظيفة .

فهو أسلوب للانتقال بطريقة آلية الى الوظائف الأعلى الشاغرة من بين أقدم العاملين فى الوظيفة الأدنى ثم من يليهم وهكذا ..

ونعرض الآن لحجج المؤيدين والمعارضين لمعيار الأقدمية على النحـــو الآتى : ـ

١ ـ يقول المؤيدون للأقدمية أنها تفترض أن هناك صلة وثيقة بين طـــول فترة خدمة العامل وبين كفاءته الوظيفية ، فالقدم قرين الكفاية والخبرة والدراسة فى مجال العمل (٢). الا أن معارضوا الاقدمية ينفـــون افتراض وجود العلاقة الطردية بين طول مدة الخدمة وبين الكفـاءة ، وحجتهم فى ذلك أن مدة الخدمة تختلف من وظيفة الى أخـــرى وليس من الضرورى الجزم بوجود مثل هذه العلاقة .

كما يضيفون بأنه ليس من الضرورى أن تكون مدة الخدمة السابقـــة

---

(١) انظر : دكتور/حمدى أمين عبد الهادى ـ نظرية الكفاية ـ المرجع السابق ـ ص ٦٥١ .

(٢) انظر : دكتور/عاطف عبيد ـ ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ـ صفحة ٤٢٧ .

دليلا على صلاحية العامل للترقية للوظيفة الأعلى ، فطبيعة العمل في الوظيفة المرقى اليها قد لاتحتاج نوع الخبرة التى اكتسبها في الوظيفة الأدنى ، كما أن الأقدمية تتجاهل القدرات الكفاءة والصفات الشخصية بين الأفراد . ويضيفون بأن الأقدمية تؤدى الى غلق الطريق أمام الكفاءات الممتازة التى يمكن أن تؤدى أعظم الخدمات لو أسرعت الخطى قليلا فى السلم الادارى ، وهكذا ففى جعل الأقدمية أساس الترقية حد للكفايات واحباط للهمم وتؤدى بالكفايات الى اليأس والسقم وقد يدفعها الى الهجرة نتيجة الانتظار في طابور الترقية (١).

٢ - يرى المنادون بالأقدمية بأنها تعد معيارا موضوعا وعادلا بين جميع الموظفين ، لان وسيلة التقارير الدورية أو امتحانات الترقية لايسلمان من الخطأ فى التقدير أو التمييز والمحسوبية (٢) من جانب السلطات الرئاسية .

ويرد المعارضون على ذلك بقولهم أن هذه الحجة خاطئة لأن اتباع الأقدمية يؤدى الى مساواة جميع العاملين دون تفرقة بين الصالح والطالح ومن ثم فهو معيار ظالم ومجحف للعاملين المجدين الأمر الذى أدى الى انصراف أهل الكفايات العالية عن العمل بالجهاز الحكومى .

٣ - يقول المؤيدون للأقدمية بأنها تؤدى الى تدعيم الاستقرار والاطمئنان النفسى وضمان مستقبل العاملين . فأعباء الموظفين وتكاليف الحياة تزداد كلما تقدم بهم السن ، لذلك يكون من الطبيعى أن تعمل القوانين على زيادة مرتباتهم وترقيتهم ، حتى يتمكنوا من مواجهة

---

(١) انظر : دكتور/محمد أنيس قاسم - المرجع السابق - صفحة ١٤٢ .

(٢) - Gladden, the civil service. its problem and future london- 1948, P.81.

الأعباء المتزايدة — كما يضيفون بأن الأقدمية تقطع على السلطات الرئاسية كل سبيل الى التعسف ، وبالتالى سينصرف العاملين الى أداء واجباتهم دون قلق على مستقبلهم وعدم اضاعة وقتهم فى الشكوى أو تلمس الوساطات .

ويرد المعارضون للأقدمية على هذه الحجة بقولهم أن الاستقرار النفسى والضمان للمستقبل سوف يؤدى بمرور الزمن الى اشاعة روح التراخى والاهمال والخمول فى أداء العمل ، وبصفة خاصة بالنسبة للأفراد المجدين ذوى الكفاءة العالية حيث لن يجدوا طوال مدة خدمتهم أى تقدير لكفاءتهم لأن الجميع قد تساوى فى فرص الترقية .

٤ — ويضيف المؤيدون للأقدمية حجة أخيرة تتمثل فى أن الأقدمية تتميز بالبساطة والسهولة فى التطبيق العملى اذ يفوز بالترقية أقدم المتنافسين وفقا لترتيبه فى كشوف الأقدمية المعدة للترقية (١).

غير أن المعارضين يردون على ذلك بقولهم أن الأقدمية تثير مشكلات عديدة فى التطبيق الادارى ، أهمها — كيفية احتساب تاريخ الأقدمية أهو من تاريخ التعيين أم من تاريخ تسلم العمل ، وكيفية تحديد العامل الأقدم اذا كان هناك أكثر من موظف أو عامل متساوين فى تاريخ التعيين وفى الشروط المطلوبة ، كذلك تثور مشكلة الاقدمية الاعتبارية التى يقررها المشرع لبعض المؤهلات ، وغير ذلك من المشاكل .

ونحن نرى مع أستاذنا العميد الدكتور الطماوى أنه بالرغم من نبل الاعتبارات التى تقوم عليها الأقدمية الا أن اغلاق باب الاختيار نهائيا يتضمن خطورة بالغة ، فمن غير المعقول أن تكون الأقدمية المطلقة هى المعيار

---

(١) أنظر : دكتور/كمال دسوقى — اختيار الأفراد — سيكولوجية الادارة العامة — المرجع السابق — ص ٢١٥ .
دكتور/شوقى حسين — سياسات الأفراد — صفحة ٢١٠ .

الوحيد لشغل الوظائف الرئاسية ، والا أدى الأمر الى وصول بعض الأفراد الذين لاتؤهلهم كفايتهم الى شغل هذه الوظائف ، والواقع أن عمل الرئيس الادارى ودوره فى اختيار من يصلح للترقية من بين مرؤوسيه هو جزء من عمله كرئيس ادارى وفرع جوهرى من فروع السلطة الرئاسية التى يتمتع بها ، فاذا قام الشك فى صلاحيته للاختيار فان هذا الشك يثور حول عمله كله .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فانه من الملاحظ أنه نتيجة للانتقادات الموجهة للأقدمية فان فقهاء القانون الادارى والادارة العامة الذين يحبذونها فى مصر أقل بكثير من الذين يحبذون المزج بين مبدأ الاختيار للكفاءة ومبدأ الأقدمية على أن تكون الغلبة لمبدأ الاختيار للكفاءة .

ثانيا : حرية السلطة الرئاسية فى الاختيار للكفاءة :ـ

يقصد بالاختيار أن تكون السلطة الرئاسية حرة فى ترقية العامل لا على أساس الأقدمية ولكن على أساس كفاية واجتهاد هذا العامل ، بحيث لو خلت وظيفة وتنافس عليها عامل قديم وآخر كفء فضل الأخير رغم حداثته (١).

وبذلك تستطيع السلطة الرئاسية أن تغرى وتشجع كل عامل على أن يبذل أقصى جهد له للكشف عن قدراته للفوز بالترقية التى تمثل زيادة فى المزايا المادية والمعنوية بالنسبة له .

والكفاءة والجدارة التى تتخذ أساسا فى الاختيار هى جماع من الصفات الذاتية فى الفرد العامل ، منها مايتعلق بالكفاية الفنية والادارية ومنها ما يتصل بصفاته الطبيعية الشخصية كالذكاء والنشاط والاستعداد للعمل .

والترقية بالاختيار قد تكون مطلقة وقد تكون مقيدة بمعايير خاصة معينة والترقية بالاختيار المطلق يقصد بها اطلاق يد السلطة الرئاسية فى اختيار

---

(١) انظر : العميد الدكتور الطماوى ـ مبادىء القانون الادارى ـ الكتاب الثانى ـ ١٩٧٣ ـ صفحة ٣٦٠ .

من نشاء لتولى الوظيفة،دون أن يكون هناك ضمان لتحقيق المساواة وتكافوء الفرص بين العاملين ،الا أنه لو أمكن تجريد الرؤساء الاداريين من الضعف البشرى الذى يظهر فى مجالات التمييز بين بعض الموظفين والحاق الضرر بالبعض الآخر لكانت هذه الطريقة تعد أفضل أساليب الترقية ،ولكن نظرا لتعذر تجنب هذا الأمر فانه من الصعب الاستناد الى هذا الاسلوب وتطبيقه على كافة مستويات الوظائف ،وبالتالى تعد هذه الطريقة غير مستحبة لدى جمهور العاملين ولاتستخدم الا فى نطاق محدود ، وبالنسبة للوظائف الرئاسية السياسية كما سنرى بعد قليل .

لأجل هذا ظهر نظام الاختيار المقيد للسلطة الرئاسية بالنسبة للترقية مع بقاء الاختيار المطلق فى الترقية بالنسبة للوظائف السياسية،نظرا للاعتبارات التى تحيط بهذه الوظائف،ومثال هذه الوظائف الوزراء ونوابهم والمحافظين ورجال السلك السياسى .

ولعل دور الضمان هنا ينحصر فقط فى اتباع الاجراءات المقررة فى كيفية شغل مثل هذه الوظائف التى توجد فى جميع نظم العالم .

ومع غلبة الأخذ بالاختيار المقيد فى الترقية نشير هنا الى أهم القيود التى ترد فى هذا الخصوص وهى تتمثل فى اختبارات أو امتحانات الترقية . ونعنى بها اجراء امتحان بين المرشحين لشغل الوظيفة الشاغرة وبذلك تحدد نتيجة الامتحان أصلح وأكفأ من يشغل الوظيفة،وهذه الامتحانات ذات أنواع ثلاثة :ـ

أ ـ امتحانات تتضمن منافسة مطلقة (١)

وفيها تسمح السلطة الرئاسية المختصة لغير الموظفين بالمرفق بالتقدم للامتحان ، وبهذا قد يفوز بالمنصب فرد عادى من غير موظفى المرفق.

---

(١) انظر : العميد الطماوى فى مقال له بعنوان " ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق" بمجلة العلوم الادارية ـ السنة ١١ ـ لسنة ١٩٦٩ ـ العدد ١ ـ صفحة ٣٨٢ .

وهذه الطريقة تتعارض مع اعتبارات الوظيفة العامة ، فالموظفون يعتبرون أن المناصب التى تخلو من حقهم . هذا من ناحية ولكن من ناحية أخرى فان فتح الباب أمام غير موظفى المنظمة يؤدى الى تطعيم الجهاز الادارى بدماء جديدة ويزودها بالكفايات من غير الموظفين . وللتوفيق بين النقيضين فان بعض التنظيمات تسمح بالتعيين من الخارج فى حدود نسبة معينة كما هو الحال فى مصر بالنسبة لقانون مجلس الدولة الذى يقضى بأن "يكون التعيين فى وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الدرجات التى تسبقها مباشرة .... على أنه يجوز أن يعين رأسا من غير أعضاء المجلس فى حدود ربع الوظائف وبحسب النسبة على أساس الوظائف الخالية خلال سنة مالية كاملة" .

ب ـ الامتحانات التى تتضمن منافسة محدودة :

وتعنى هذه الطريقة أن يكون الامتحان الذى تعقده السلطة الرئاسية المختصة مقصورة على الموظفين المتنافسين على الترقية فى المنظمة فقط وتلقى هذه الطريقة قبولا من ناحية العاملين داخل المنظمة ، لأن الترقية للوظائف الرئاسية الأعلى سوف تكون مقصورة عليهم دون اقحام أى فرد آخر عليهم قد يظفر بالترقية .

جـ ـ الامتحانات التى يقصد منها تثبت السلطة الرئاسية المختصة من حصول المرشح على القدر الأقل من المعلومات والقدرة اللازمة لشغل المنصب المطلوب الترقية اليه ... مع ترك الاختيار النهائى بين الناجحين لشروط أخرى .

وبالنسبة لطريقة الامتحانات يرى البعض أن هذا المعيار لايصلح لكل الوظائف ، وبصفة خاصة الوظائف الرئاسية العليا لما تتطلبه هذه الوظائف من قدرات وصفات يصعب الوقوف عليها من مجرد عقد امتحان فعناصر الوظيفة الادارية الرئاسية عناصر غير ملموسة لا يمكن قياسها موضوعيا فهى مرتبطة

بشخصية الرئيس الادارى ، ولاتتكشف الا فى موقع العمل الادارى من خلال ممارسة وظائف الادارة أو العملية الادارية بصورة واقعية .

ونحن نؤيد هذا الاتجاه لمنطقية الحجة التى يستند اليها وان كنا نأخذ على هذا الرأى تدخل الاعتبارات الشخصية البحتة فى بعض الأحيان فى هذا الخصوص، ونرى لمعالجة هذا الأمر أن يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بدوره فى اعداد القوائم اللازمة بأسماء الرؤساء المرشحين لشغل هذه المناصب بالصفات والشروط التى تتطلبها وكل وظيفة رئاسية شاغرة وبهذا يمكن تجنب تدخل الاعتبارات الشخصية فى عملية الاختيار الى حد كبير .

يتضح مما سبق أن كلا من الأقدمية والاختيار لهما جوانبهما الايجابية والسلبية بالنسبة لموقف السلطة الرئاسية من العاملين فى الترقية ويكاد يتفق الشراح (١) على أن المزج بينهما بالشكل الذى يوفق بين اعتبارات الاطمئنان للموظفين وضرورات فاعلية الادارة هو النظام الأمثل للترقية .

والملاحظ أن التنظيمات الادارية تأخذ بهذا الجمع بعدة طرق على النحو الآتى :

١ - وظائف للأقدمية ووظائف للاختيار : فمن الممكن الأخذ بمعيار الأقدمية كأساس للترقية فى الفئات الوظيفية الصغرى فى السلم الادارى أو بالنسبة للوظائف التى لاتحتاج الى كفايات على درجة خاصة من الامتياز ذاتها مثل الوظائف الحسابية والكتابية ... ففى مثل هذه الوظائف يمكن أن يؤخذ مضى الوقت على أنه زيادة فى المران ، وأن تصبح زيادة المران بمضى المدة فى الخدمة الوظيفية هى الأساس فى الترقى ، على أن يفتح الطريق للترقية بالاختيار للكفايات الممتازة بالنسبة للوظائف التى تحتاج بجوار الخبرة المهنية التى

---

(١) انظر : دكتور/زكى محمود هاشم - الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية - دار المعارف - صفحة ٤٣٥ .

يكتسبها العامل بطول عهده بالخدمة الى صفات ذاتية فى العمل كسعة الأفق والابتكار وحسن التصرف .

هذا من جانب ومن جانب آخر أن تكون الترقية الى مستويات الوظائف الرئاسية الادارية العليا عن طريق الاختيار ، وذلك لعدة أسباب منها :ـ

صعوبة قياس المهارات القيادية المطلوب توافرها ، وأهمية الاعتبارات الشخصية ، والتوافق بين هذه المستويات ، ولأنها المستويات التى تحتاج أكثر الى اظهار قدرات الخلق والابتكار والمبادأة ، لذلك فمن الخطورة بمكان أن يكون الأساس الوحيد للارتقاء اليها هو مجرد الأقدمية ، لأن نجاح الادارة فى مجموعها يتوقف على مدى اختيار هذه القيادات ، وتتطلب هذه الاعتبارات أيضا كما يرى استاذنا العميد الدكتور/ سليمان الطماوى الأخذ بالاختيار فى ترقية الرؤساء فى نطاق وظائف الادارة الوسطى (١) .

٢ ـ الجمع بين الأقدمية والاختيار فى كافة المستويات الوظيفية : وذلك بتخصيص نسبة معينة للترقية على أساس الأقدمية فى كل مستوى وظيفى ، ونسبة أخرى للاختيار على أن تزيد نسبة الأقدمية عن نسبة الاختيار فى الفئات الدنيا ثم تأخذ نسبة الأقدمية فى التناقص تدريجيا كلما أرتفع المستوى الوظيفى ليفسح المجال للترقية بالاختيار حتى تتلاشى الأقدمية تماما فى مستوى الوظائف الرئاسية العليا .

٣ ـ الاختيار بعد فترة زمنية فى الوظيفة : ويتحقق المزج بين أساس الترقية أيضا بجعل الترقية بالاختيار بشرط تمضية فترة زمنية معينة كحد أدنى ، على أن يوضع للاختيار معايير دقيقة وموضوعية وعادلة لقياس الكفاية

---

(١) انظر : العميد الدكتور الطماوى ـ القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٦٢ .

## المطلب الثاني
## نظام الترقية في مصر
## وأثره في فاعلية الإدارة

نتكلم في هذا المطلب عن الترقية في التشريع المصري الحالي، لنبين الى أي مدى أخذ المشرع المصري بكل من معيار الأقدمية والاختيار للكفاءة ومدى تأثير ذلك على دور السلطات الرئاسية وفاعليتها في الادارة باعتبارها أحد الحوافز الايجابية الهامة في علاقاتها بالمرؤوسين •

واذا كانت الترقية بالنسبة للعامل تمثل أمله في النمو الوظيفي، لذلك كان طبيعيا أن يحوي نظاما العاملين المدنيين والقطاع العام هذا الأصل حثا للعاملين على بذل أقصى مايستطيعون لزيادة فاعلية الادارة ودفع عجلة الانتاج •

ولقد نص النظام الحالي على الأقدمية والاختيار والجمع بينهما بصور مختلفة كأساس لتفضيل بعض العاملين على البعض الآخر •

لهذا سوف نقوم بمحاولة لتقييم مسلك المشرع في الأخذ بهذه الأسس وتأثير ذلك على الكفاية والفاعلية، لنرى الى أي مدى نجح المشرع في توفير الأساس السليم لنظام الترقية كحافز هام ومؤثر في علاقة الرؤساء بالمرؤوسين •

وبناء على ماتقدم نتناول دراستنا لنظام الترقية في التشريع المصري في فرعين على النحو الآتي :

الفرع الأول : صور الجمع بين الأقدمية والاختيار •

الفرع الثاني : دور السلطة الرئاسية في تقرير حافز الترقية •

## الفرع الأول
## صور الجمع بين الأقدمية والاختيار

جمع نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام فى القانونين ٤٧ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بين الأقدمية والاختيار بطرق مختلفة على النحو الآتى :

١ ـ وظائف للاختيار :

اتجهت احكام نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام الى جعل الاختيار أساس الترقية لجميع الوظائف العليا والتى تبدأ من الدرجة الأولى فما فوقها ( المادة ٣٧ ، من القانون ١٩٧٨/٤٧ والمادة ٣٢ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) .

٢ ـ الجمع بين الاقدمية والاختيار فى المستويات والدرجات الوظيفية الأخرى (١)

نصت أحكام نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام على نسب للترقية بالاختيار فى الجدول المرافق لنصوصه فى جميع وظائفه .

وقد راعى المشرع فى تحديد هذه النسب درجة صعوبة ومسئولية كل وظيفة ، بحيث تزيد نسبة الاختيار كلما زادت أهمية الوظيفة وارتفعت درجتها فى السلم الوظيفى ، مما يحفز العامل على الاستفادة بأكبر قدر ممكن من الخبرة المكتسبة ومحاولة الاجادة فى العمل . وقد حدد الجدول المرافق للنظام القانونى هذه النسب فى الدرجات الوظيفية له على النحو الآتى :

١٠ ٪ للترقية من الدرجة السادسة الى الدرجة الخامسة .

٢٠ ٪ للترقية من الدرجة الخامسة الى الدرجة الرابعة .

٢٥ ٪ للترقية من الدرجة الرابعة الى الدرجة الثالثة .

---

(١) انظر : تقرير الخبير الانجليزى ، بول سنكر ـ فى نظام الموظفين بالحكومة المصرية ـ القاهرة عام ١٩٥٠ ، حيث أشار لمعيار الترقية فى الأقدمية ومعايير قياس الكفاية ـ الترقية الى الوظائف العليا .

٥٠ ٪ للترقية من الدرجة الثالثة الى الدرجة الثانية

١٠٠ ٪ للترقية من الدرجة الثانية الى الدرجة الأولى ومايعلوها من درجات ووظائف •

وبذلك تقضى أحكام نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام بأن تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار، والى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود النسب المقررة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية (المادة ٣٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ٣٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨) •

٣ ـ الاختيار بحد فترة زمنية فى الوظيفة :

أخذ المشرع بهذه الطريقة للجمع بين أساسى الترقية فى نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام حيث اشترطت المادة ١٠٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ١٠٥ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ تمضية فترة زمنية معينة كحد أدنى للترقية من وظيفة الى أخرى •

فنصت هاتان المادتان على الفترة الزمنية الأدنى التى يقضيها العامل فى الوظيفة على النحو الآتى :

| | |
|---|---|
| الفئة الثالثة | ٣ سنوات • |
| الفئة الرابعة | ٣ سنوات • |
| الفئة الخامسة | ٣ سنوات • |
| الفئة السادسة | ٤ سنوات • |
| الفئة السابعة | ٤ سنوات • |
| الفئة الثامنة | ٥ سنوات • |
| الفئة التاسعة | ٥ سنوات • |
| الفئة العاشرة | ٦ سنوات • |

وقد نص القانون على هذه الفترات حتى يضمن قضاء العامل فى وظيفته

فترة تكسبه خبرة تؤهله لشغل الوظيفة الأعلى المرقى إليها .

وبهذا نكون قد استوحينا مسلك المشرع في نظامي العاملين بالقطاعين الحكومي والعام في الجمع بين أساسي الترقية . ولاشك أن تخصيص نسبة مئوية للترقية بالاختيار عن طريق السلطة الرئاسية المختصة في كل فئة من فئات الوظائف تبعث الروح والحياة في العمل التنفيذي بالدولة ، وتشجيع العاملين الممتازين على الاجادة والاتقان وإشاعة جو من الجدية والتنافس في العمل من أجل الصالح العام .

وهذا مايتفق مع نص الدستور الصادر في سنة ١٩٧١ في المادة ١٣ التي تنص على أن " يكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع " كما يحقق الفرصة للعاملين الممتازين في الترقي الى الفئات الأعلى في السلم الوظيفي دون انتظار لحلول الدور عليهم في الترقية بالأقدمية . وبالتالي يكون المشرع قد نجح في اذكاء عامل المنافسة الشريفة بين العاملين للفوز بالترقية مؤاطى للترقية تهيئها كحافز هام للعاملين على الاجادة في العمل وزيادة الكفاية والفاعلية .

وبهذه زيادة نسبة الاختيار في نظام العاملين بالقطاع الحكومي الاتجاه الغالب في الفكر الادارى كما يحبذ هذا الاتجاه الاختيار للكفاءة كأساس للترقي في الوظيفة العامة ويقرر "أن اتباع الاختيار للكفاية في الترقية يجب أن يكون له الأولوية في مجتمعنا لمواجهة مقتضيات التنمية القومية الشاملة ، ذلك أننا نواجه مثل باقي المجتمعات النامية التي تسير في تنمية قومية شاملة وسريعة معادلة ادارية دقيقة وهي : كيف نوفق من ناحية بين ضغوط الاعتبارات البيئية لهذه المجتمعات ، من قيم وعادات وأنماط وسلوك اجتماعي تنعكس في المحسوبية التي هي امتداد للعصبية الأسرية والعلاقات الشخصية المتداخلة ، وكلها تؤدى الى المحسوبية والوساطة في الترقية لو ترك للسلطة الرئاسية حرية الاختيار ، مما يرجح الأخذ بنظام

الترقية بالأقدمية فى المجتمعات .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان مقتضيات التنمية بما تتطلبه من تحرير وتعبئة القدرات وتشجيع الكفايات للتخلص من السلبية وسطوة الجمود ، ترجح كفة الاختيار بل تحتم الأخذ به وتستبعد الالتجاء الى الأقدمية . وفى التوفيق بين الناحيتين يلزم أعطاء الأولوية لمقتضيات التنمية باتباع نظام الترقية بالاختيار حتى وأن نتج عن ذلك اجحاف ببعض الأفراد " .

ويؤيد هذه الأولوية للاختيار التطورات الاجتماعية والسلوكية العديدة التى بدأت تطرأ على مجتمعنا ، ولعل أهمها (١) :

- ان الأسرة المركبة لم تعد كما كانت نواة المجتمع ، بل أن الأسرة البسيطة هى اليوم النواة الغالبة فى مجتمعنا .

- ان حركة التصنيع والتحضر قد أضعفت من وحدة الروابط الشخصية وقوة القيم الاجتماعية التى كانت تحتم ارضاء الأقارب والأصدقاء وأهل القرية بأى ثمن .

- ان مناصب القادة لم تعد حكرا على طبقة معينة يعملون مايشاءون ، بل أن هؤلاء أنفسهم معرضون اليوم للمحاسبة والرقابة وهم بذلك حريصون على كفاءتهم ، وضمانا لاستقرارهم فانهم لايقدمون على ترقية الأقارب والأصدقاء الا من بين من يتوافر لديهم قدر معين من الكفاية .

- ان المجالات الفنية المتعددة التى تتضمنها أنشطة الأجهزة الحكومية جعلت من الصعب الاقدام على الترقية لاعتبارات شخصية غير موضوعية ، اذ سرعان مايتكشف موضوع فساد مثل هذا القرار .

- ان انتشار التعليم وارتفاع الوعى لدى القاعدة الشعبية من الأفراد مع

---

(١) انظر : دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا - المرجع السابق - صفحة ٦٢٥ ومابعدها .

ماصحبه من ممارسة النقد أصبح وسيلة فعالة من وسائل الرقابة ، يحجم ذوو المناصب الرئاسية من سوء استغلال سلطاتهم ، أو على الأقل يترددون قبل اتخاذ أى قرارات مجحفة .

– ان برامج تدريب القادة ، سواء قادة الادارة العليا أو قادة الادارة الوسطى قد سلطت كثيرا من الأضواء على المفاهيم الادارية التى طال غموضها أو الجهل بها ، وابرزت فئة من القادة أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الرشيدة .

– أن التحولات السياسية كان لها أثر كبير فى علاج ظاهرة الانفصام بين الشعب والحكومة وبين العاملين بالجهاز الادارى ومنظماتهم ، مما قوى احساسهم بأن تقدمهم الوظيفى ونجاحهم يرتبط ارتباطا وثيقا بنجاح منظماتهم وليس بتحقيق بعض المنافع الشخصية لهم أو لذويهم .

واذا كنا من جانبنا نؤيد هذا الرأى فى ترجيح أساس الاختيار للكفاءة للترقية لوظائف نظام العاملين المدنيين بالدولة ، فان ذلك الاختيار لايجب أن يكون مطلقا ، بل يجب أن يوضع له معايير واضحة ووسائل دقيقة لقياس الكفاية .

ويقتضى هذا فى رأينا أنه من الواجب أن يخضع الاختيار كأساس للترقية للكفاءة لمعايير الأداء والتقييم الحقيقة التى تجعل الاختيار يقوم على أساس جدى ، والا أصبح تقدير الكفاية تحت رحمة المحسوبية وكافة الاعتبارات الشخصية والمجاملات الأخرى البعيدة عن الموضوعية ، وسوف يؤدى هذا بالتالى الى كسب ثقة العاملين وتعاونهم على تدارك أوجه النقص أو القصور فى أدائهم مما يؤدى فى النهاية الى الارتفاع بمستوى الكفاية والفاعلية فى الوظيفة العامة (١) .

---

(١) انظر فى هذا المعنى : التقرير السنوى السرى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٥ – صفحة ٣١ – مركز الوثائق بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

ولهذا اشترط نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام (المادة ٣٧ من القانون ١٩٧٨/٤٧ ، والمادة ٣٣ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصل على تقدير ممتاز فى تقارير الكفاية فى السنتين الأخيرتين على الأقل ،ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة .

وكان من الأوفق فى رأينا الاعتداد فى تقدير كفاية العامل عند الترقية بالاختيار بالمتوسط العام لتقدير كفايته خلال سنوات شغله للفئة المرقى منها جميعها حتى يكون قياس كفاية العامل فى شغل الوظيفة الأدنى محسوبا بشكل عام وعادل عن مدى صلاحيته .

وبالاضافة الى توافر الكفاية فى شغل الوظيفة الأدنى يجب الاعتداد أيضا فى رأينا بمدى صلاحية العامل لتولى الوظيفة الأعلى ،وذلك بالتحقق من توافر اشتراطات ومواصفات شغل الوظيفة فيه وفق جداول توصيف وتقييم الوظائف بالمنظمة قبل ترقيته .

هذا فضلا عما حصل عليه العامل من تدريب وتنمية فى وظيفة تؤهله للوظيفة الأعلى ولقد تأكد هذا المعنى كله فى نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام (المادة ٣٧ من القانون ٤٧ ، والمادة ٣٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ) .

ولتأكيد الكفاية فى الترقية بالاختيار أجاز نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام فى نفس المادتين السابقتين على أنه للسلطة الرئاسية المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين اضافة ضوابط ومعايير أخرى بالاختيار ، بجانب التقارير السنوية وذلك بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة ادارية .

وفى نهاية هذا الحديث نقول أن فاعلية نظام الترقية بالاختيار تكمن فى حسن استعمالها من جانب السلطات الرئاسية العليا ، وفى توقيع أقصى العقوبات على من يسىء استعمالها وسواء أكان يعمل بالخدمة أم بعد تركه لها .

## الفرع الثاني
## دور السلطة الرئاسية
## في تعزيز حافز الترقية

لاشك أن دور الرئيس الادارى في تقرير أمور الترقية يعد فرع من فروع السلطة الرئاسية الهامة، التي يتمتع بها والحكم بصلاحيته أو عدم صلاحيته لمزاولة هذه السلطة يتضمن حكما ضمنيا بصلاحيته العامة لمزاولة اختصاصاته (١)

ومن الطبيعي أن معيار الترقية سواء أكان الأقدمية أو الاختيار لـــه تأثيره المباشر على فاعلية سلطات الرئيس الادارى في تقرير هذا الحافز .

ولهذا خصصنا هذا الفرع لدراسة موضوع دور السلطة الرئاسية فـــي تقرير حافز الترقية في التشريع المصرى ونتناوله من جانبين : ـ

١ ـ مدى تأثير أساس الترقية على سلطة الرئيس الادارى في ادارة وتوجيه العاملين .

٢ ـ دور الرئيس الادارى بالنسبة لتقارير الكفاية في مجال الترقية .

**أولا : مدى تأثير أساس الترقية على سلطة الرئيس الادارى ( فاعلية السلطة الرئاسية في ظل معايير الترقية ) :**

**أ ـ بالنسبة لمعيار الأقدمية في الترقية :**

من الملاحظ في هذا الصدد عن اتخاذ الأقدمية كأساس للترقيـــة يؤدى الى اضعاف سلطة الرؤساء الاداريين على مرؤوسيهم (٢) بصفة عامة . فلا رأى لهم في تقرير أمور الترقية بالأقدمية الا في وضع تقرير الكفاية بمرتبة كفء متوسطة بوصفه التقدير المطلوب عادة للترقية بالأقدمية وبالتالى لـــم تعد طاعة أوامر الرؤساء أو اثبات القدرة والكفاءة في الادارة هدفا يسعى

---

(١) انظر : السيد الطماوى ـ مبادىء علم الادارة العامة ـ صفحة ٥٦٢ .

(٢) انظر : دكتور/نبيل رسلان ـ المرجع السابق ـ صفحة ٤٥٦ .

اليه المرؤسين ، ويقوى احتمال عدم حاجتهم لهذا طالما أنه لايعطيهم أى ميزة على زملائهم ،ويكفيهم الحصول على تقدير متوسط يكفل لهم الترقية مادام قد أمضوا ماتستلزمه القوانين واللوائح من مدة معينة فى خدمة الوظيفة •

كما تؤثر الأقدمية من جانب آخر على حرية الرئيس الادارى فى اختيار العاملين للترقية من المستوفين للشروط المطلوبة ، حيث يلتزم بترقيتهم بحسب دورهم فى كشوف الاقدمية وليس له أن يتخطى ترتيب أقدميتهم •

وينظم نظاما العاملين بالحكومة والقطاع العام احتساب الأقدمية فيعتبرا الاقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها ، فاذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كمايلى : ـ

اذا كان التعيين لأول مرة ، اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب الأسبقية فى أولوية التعيين أى بحسب الترتيب النهائى لنتائج الامتحان فى الوظائف التى يتقرر فيها ذلك وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا •

فان تساويا تقدم الأكبر سنا ( المادة ١٨ ، والمادة ٢٤ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ١٤ ، ٢١ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) • وقضاء المحكمة الادارية العليا مستقر على ذلك (١)•

ب ـ بالنسبة لمعيار الاختيار فى الترقية :

أما بالنسبة لاجراء الترقية على أساس الاختيار للكفاءة فأنه يدعم سلطة الرئيس الادارى فى تقرير حافز الترقية ، ويؤدى الى العمل الدائب من المرؤسين للحصول على مرتبة الكفاية المرتفعة التى تشترط للترقية بالاختيار ، والتى يحددها الرئيس الادارى فى تقرير الكفاية وتمثل هدف يسعى

---

(١) انظر حكمها فى ١٩٧٨/١٢/٣ الطعن رقم ٥٩٧ س ق ١٩ ـ الاقدمية ـ غير منشور •

المرؤوسين اليه ، بما يدفعهم الى بذل المزيد من الجهد فى أداء واجباتهم وطاعة أوامر الرؤساء للفوز بالترقية .

كما يتمتع الرئيس الادارى الذى يحتل قمة السلم الادارى بسلطة تقديرية فى تقدير كفاية العاملين - شاغلى درجات الوظائف العليا - فى نظامى العاملين المدنيين والقطاع العام - وهى الوظائف التى لايخضع شاغليها لنظام تقارير الكفاية حيث تستهدى السلطة الرئاسية العليا فى تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بما ورد بملف خدمتهم من عناصر الامتياز وبما يبديه الرؤساء عنهم من ملاحظات ( المادة ٣٧ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، والمادة ٣٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ) .

ونرى أن السلطة التقديرية التى يتمتع بها الرئيس الادارى فى الوحدة الادارية فى تقدير كفاية هؤلاء الموظفين لترقيتهم بالاختيار لايمنعه فى مقام المفاضلة بين المرشحين أن يضع ضابط أو قاعدة يلتزمها فى الترقية ، مادام يضطرد فى تطبيقها بصورة شاملة ولايخالفها فى حالات فردية (١).

هذا وقد تضمنت المادة ٣٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٣٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ذات المعنى المشار اليه حيث نصت كل منهما على "اضافة ضوابط الترقية بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة".

ومن ناحية أخرى نصت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم ٧٨/٤٧ على أن "يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات تتعلق بالنواحى الفنية والادارية فى مباشرة أعمالهم وذلك مرتين فى السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم الى الوظائف الأعلى" ونحن

---

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١١١٥ س ١٤ ق جلسة ٧٣/٥/٦ حيث ورد فيه "للجهة الادارية فى مقام الترقية بالاختيار أن تضبط ما يتسع لسلطتها التقديرية بما ترى وضعه من القواعد التنظيمية الا أن ذلك مشروط بألا تكون هذه القواعد أو الضوابط مخالفة للقانون حتى لايؤخذ على سلطة الجهة الادارية اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها".

نرى أنه من الواجب أن ينطبق هذا الحكم على العاملين بالقطاع العام أسوة بزملائهم فى القطاع الحكومى توحيدا للمعاملة الوظيفية بينهما .

كما نرى من ناحية أخرى أنه لايعيب السلطة التقديرية التى يتمتع بها الرؤساء فى الترقية بالاختيار من وقوع بعض حالات اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، أو خضوع بعض العاملين من المرؤسين لرؤسائهم فى العمل خضوعا قد لايتفق وكرامتهم - حيث يتقرب البعض من الرؤساء على حساب زملائهم - طالما وضعت الضوابط الواضحة والعلانية الملزمة ووضعت اجراءات التقاضى اللازمة لحماية هذه الضمانات ووضعها موضع التنفيذ ، هذا فضلا عن وجوب معاقبة الرؤساء الذين يسيؤن استعمال حق الترقية بالاختيار حتى نضمن منع تعسف الرؤساء أو انحرافهم بالسلطة عن استخدامهم لهذا الحق .

ثانيا : دور السلطة الرئاسية فى وضع تقرير كفاية المرؤسين :-

يتضح لنا من العرض السابق بأن السلطة الرئاسية تتخذ من تقارير الكفاية أساسا للترقية كمعيار موضوعى للحكم على أداء المرؤسين .

ولقد قامت احدى الجهات الامريكية بدراسة الصعوبات التى تعترض نظام التقارير مواجهتها الى مايلى (١) :

(أ) ميل الرئيس الى تقدير الموظف من وجهة نظره الخاصة لا من وجهة نظر الجهاز الحكومى .

(ب) عدم اكتراث الرؤساء بأعمال التقدير .

(جـ) عدم تمكن الرؤساء من التمييز بين مايتمكن الفرد من عمله وبين مايقوم به فعلا .

(د ) كثيرا مايتأثر الرؤساء عند وضع تقديراتهم بأفكار سابقة تجعل التقدير

(١) انظر : العميد الطماوى - المرجع السابق - ص ٥١٤ و ٥١٦ .

خاطئا ومنها : ـ

١ ـ السماح لاحدى الصفات الشخصية بأن تهيمن على سائر صفات الموظف الأخرى •

٢ ـ سوف الرئيس من وضع التقدير استنادا الى حوادث غير عادية وقعت فى الماضى أو الحاضر •

٣ ـ ميل الرؤساء الى زيادة قدر الموظفين القدماء الذين خبروهم جيدا ، وتقليل قيمة الموظفين الجدد الذين لم يألفوهم بعد بدرجة كافية •

٤ ـ ميل الرؤساء الى المحاباة فى تقدير بعض الموظفين لارضائهم •

٥ ـ اتجاه الرؤساء الى زيادة قدر الموظفين القدماء الذين سبق لهم تدريبهم ، والتقليل من قدر أولئك الذين لم يدربوهم •

٦ ـ ومن أهم العيوب الموجهة الى التقارير ، تفاوت الرؤساء فى التقدير ، فبعضهم يميل الى الشدة بصورته ، وبعضهم الآخر يميل الى السهولة مما يلحق أذى ببعض طوائف الموظفين ويتنافى مع المساواة •

٧ ـ لايخفى عن الصفات الشخصية فى الرئيس فقد يكون الرئيس بذاته بارعا فى عمله ، ومع ذلك فان شراسة أخلاقه قد تؤدى الى عرقلة عمل مرؤوسيه مما يؤدى الى انقاص الانتاج فى عمله وانعكاس هذا على تقدير الكفاية •

وهذه الصعوبات المديدة هى التى تجعل مهمة وضع نظام صالح للتقارير نظاما عسيرا ، وتؤدى بالدول الى أن تعيد النظر فيه باستمرار على ضوء التجارب • وهى التى تجعل كل نظام للتقارير ـ مهما أحكم وضعه ـ نظاما نسبيا لايمكن أن يؤدى كل مايعلق عليه من آمال •

## فوائد التقارير

على أننا اذا كنا قد ربطنا التقارير بالترقية ، فيجب ألا يفهم من ذلك

أن مهمة التقارير مقصورة على مجال الترقية ، فالحقيقة أن الترقية ليست أبرز مجالات التقارير . بل أن فقهاء الادارة العامة حريصون على ابراز هـــذا المعنى وهم يردون فائدة التقارير الى الأمور الآتية (١):

(أ) ان التقارير تسمح للرئيس الأعلى بأن يحيط بسير العمل فـي الادارة وأن يدرك كيفية أداء الموظفين على اختلاف درجاتهم لمهام مناصبهم ولهذا فان معظم الفقهاء يطلقون على تلك التقارير تسمية " تقديـــر العمل " أو " قياس العمل أو قياس الكفاية " .

(ب) وتسمح التقارير للرؤساء المباشرين ، الذين يتولون وضع التقرير الأولى للموظفين . بتفهم نقط القوة والضعف فى موظفيهم ، مما يساعدهـــم على تكييف وسائلهم فى الرقابة حسب الأحوال .

(جـ) وتؤدى التقارير عن الموظفين الى سهولة الحكم على طريقة اختيـــار الموظفين ، فاذا جاءت التقارير تشيد بكفاية الموظفين الذين أتبعـــت طريقة بعينها فى اختيارهم ، فان ذلك يكشف عن صلاحية تلـــك الطريقة فى الاختيار والعكس ، ويمكن أن يقال ذات الشئ عن التدريب فأثر التدريب ينعكس فى تقارير الكفاية .

(د ) ولكن أهم مايعول عليه فقهاء الادارة العامة بخصوص تقارير الكفاية انها وسيلة لتبصير الموظف بحقيقة حالته واحاطته بمواطن ضعفـــه وقوته .

لكل هذه الأسباب اتخذ نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعـــام من تقارير كفاية الأداء التى يضعها الرؤساء الاداريون عن العاملـــين المرؤوسين اساسا للترقيات من أدنى الفئات الوظيفية حتى الدرجة الأولى (٢)

(١) انظر : العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٩١ .

(٢) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٩/١/٢١ ـ الطعن رقم ٢٥٩ س ق ٢٠ ، تقارير الكفاية ـ غير منشور .

حيث نص المشرع على أن تضع كل وحدة نظام يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه، وذلك بما يكفل قيام تقارير الكفاية على عناصر موضوعية يمكن الرؤساء من استخدامها للدفاع عن وجهة نظرهم في مواجهة المرؤسين بمرتبة كفايتهم الحقيقية . وقد جاء النص على ذلك في المادة ٢٨ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ والمادة ٢٤ المقابلة لها من القانون ١٩٧٨/٤٨ .

غير أننا نرى في هذا الصدد بأنه من الواجب أن يخضع الموظفون بأعلى درجات الوظائف العليا - سواء في الحكومة أو القطاع العام - لنظام تقارير الكفاية أيضا ، أسوة بجميع العاملين في الجهاز الادارى للدولة وتوحيدا للمعاملة الوظيفية بينهم .

هذا وقد أخذ كلا النظامين بثلاث مراتب للكفاية وهى ممتاز ، كفء ، ضعيف ، وذلك بالنسبة لكل نوعية من الوظائف يسترشد بها عند تحديد مرتبة الكفاية ، فمن يؤدى عمله في حدود المعدلات الى جانب باقى العناصر فهو "كفء" ومن يتخلف عنها فهو "ضعيف" ومن يتجاوزها فهو "ممتاز" .

كما طالبت أحكام النظامين في ذات المادتين السابقتين بضرورة اعلان هذه المعدلات (معايير قياس الكفاية ) ، حتى يكون المرؤسين على علم بها ضمانا الى موضوعية القياس ، الذى تضعه السلطة الرئاسية .

ولقد جعل المشرع القياس عملية مستمرة طوال العام ، بمطالبة الرؤساء بقياس الأداء ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير السنوى النهائى وذلك بما يساعد على تقدير كفاية العاملين بصورة موضوعية وسليمة .

كما نصت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية للقانون ٧٨/٤٧ على أن يكون حساب التقرير النهائى لدرجة كفاية الأداء بالأخذ بمتوسط التقارير الدورية الثلاثة السابق وضعها عن العامل خلال العام .

وللسلطة الرئاسية أن تحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف العلاوة الدورية ومن الترقية بالأقدمية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير (المادة ٣٤ من القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٣٠ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) .

ولا تتم ترقية العامل بالاختيار فى نظامى العاملين بالقطاعين ، اذا

حصل على أقل من تقدير ممتاز فى تقارير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، وذلك فى الترقيات التى تتم حتى الدرجة الأولى، حيث يخضع العاملون حتى هـذه الدرجة لنظام تقارير الكفاية ( المادة ٢٨ من القانون ١٩٧٨/٤٧ والمادة ٢٤ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) .

من العرض السابق يتضح لنا الدور الهام الذى يلعبه الرئيس الادارى فى وضع تقارير الكفاية بالنسبة للترقية كأحد الحوافز الايجابية الهامة فـى علاقته بالمرؤسين فى الجهاز الادارى . ولم يجعل كل من نظامى العاملين فى القطاعين الحكومى والعام من هذه التقارير الأساس الأكبر للترقيـات فحسب بل جعلها ركيزة للحوافز والمزايا الوظيفية الأخرى على ماسبـق أن رأينا فى العلاوات الدورية والتشجيعية ، كما تطلب المشرع لحصول العامل على الترقية بالأقدمية ألا تقل مرتبة الكفاية عن كفء ، وبالنسبة للترقيـة بالاختيار ألا تقل مرتبة الكفاية عن ممتاز فى السنتين الآخيرتين ويفضل مـن حصل على ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة . ( المادة ٣٧ من القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٣٣ من القانون ٧٨/٤٨ ) .

هذا من جانب ومن جانب آخر لم يطلق المشرع سلطة الرئيـس الادارى فى تقدير مرتبة الكفاية، بل أورد المشرع عليها فى نظامى العاملين بالقطاعين بعض القيود كضرورة اعتماد هذه التقارير من مديـر الادارة المختص ولجنة شئون العاملين (المادة ٢٨ من القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٢٤ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) .

كما أضاف المشرع فى كلا من النظامين قيد آخر فى المادة ٢٩ مـن القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٢٥ من القانون ١٩٧٨/٤٨ ) بأن يقوم الرؤسـاء الاداريين بالوحدات باخطار العاملين الذين يقل مستوى أدائهم عـن مستوى الأداء العادى بأوجه الضعف فى الأداء كتابة ، وذلك قبل نهايـة الفترة التى يوضع عنها التقرير ، حتى يتلافى هؤلاء العاملين هذه العيـوب ومحاولة تحسين مستوى الأداء وفاعليته .

وعندنا أن الغرض الأول من التقارير وفقا للمعنى السالف يجب أن ينحصر فى محاولة اصلاح الموظف بتبصيره بمواطن ضعفه ومعاونته على التخلص منها ، أما اتخاذ السلطة الرئاسية من هذه التقارير سيف يسلط على رقاب المرؤوسين فانه كفيل بتنفير الموظفين منها وعدائهم لها .

ويقابل سلطة الرئيس الادارى فى تقدير مستويات أداء المرؤوسين وتحديد مراتب كفايتهم حق المرؤوسين فى التظلم من تقارير الكفاية، ولقد ورد النص على هذا الحق فى المادة ٣٠ من القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٢٦ من القانون ١٩٧٨/٤٨) .

ويجرى القضاء الادارى على اعتبار تقارير الكفاية قرارات ادارية مما يجوز قبول الدعوى بالغائها ( حكم المحكمة الادارية العليا فى ٦١/٦/١٧ ، س٦ ، ص ٢٥٧) .

كما نص نظاما العاملين فى القطاعين ــ فى المادة ٣١ من القانون ٧٨/٤٧ والمادة ٢٧ من القانون ٧٨/٤٨ ــ على أن يمنح العاملين الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير وتعلن اسمائهم فى لوحة مخصصة لذلك .

ونحن من جانبنا نستحسن مسلك المشرع فى هذا الخصوص لأن قيام الرئيس الادارى بمنح هذه الشهادات للمرؤوسين فيه تقدير وتكريم لكفاءة المجدين منهم واعتراف للجهود التى يبذلونها وتدعيم للعلاقات الطيبة بينهما، والتى تستهدفها بحق مبادئ العلاقات الانسانية الحديثة فى الادارة (١).

ولاشك أن علانية تقارير الكفاية من شأنه أن يؤدى الى رفع كفاية العاملين والأخذ بيدهم الى الكمال مكما أن العامل فى حاجة الى أن

---

(١) انظر : مركز الوثائق بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ــ الوثيقة ١٤١ .

يقف على جوانب القوة فيه فهو فى حاجة الى تلمس جوانب الضعف لتقويتها وادراك اخطائه لتجنبها لتحسين مستوى أدائه .. ولهذا فالعامل ليس فى حاجة الى أن تميزه السلطات الرئاسية بامتياز وتفوقه قدر حاجته بتشييد هذا الامتياز والتفوق وأن تشيد على ذلك حتى يحافظ على مستواه الجيد ، وحتى يكون تقدير الكفاية حافزا له على الاجادة فى عمله [١].

كما نستحسن مسلك المشرع أيضا فى هذا الخصوص نظرا لاتفاق هذا المسلك مع السياسة المثلى فى حفز العاملين على الانتاج وزيادة فاعلية الأداء فى الجهاز الادارى بالدولة .

وفى ختام كلامنا عن الترقية وفاعليتها فى الادارة نرى أنه من الضرورى أن تتوافر بعض العوامل لامكان الوصول الى نظام أمثل للترقية وتتمثل هذه العوامل فيما يلى [٢] :

١ ـ وجود وصف واضح للوظائف للتأكد من أن العامل قد قام بما هو مطلوب منه . ذلك أنه من غير الممكن أن تتأكد السلطات الرئاسية من أن العامل قد قام بما هو مطلوب منه أو ما اذا كان قد أحسن ادائه اذا لم يعرف سلفا ما هو مطلوب منه أداءه ومستوى الاداء المتوقع [٣]

٢ ـ توزيع الدرجات الوظيفية بشكل مناسب بين المصالح والمرافق العامة ، بحيث يكفل افساح الفرص المناسبة للترقية ، لان ضيق فرص الترقية فى أى مرفق أو منظمة سيؤدى الى نشر روح التذمر بين الموظفين ، وبالتالى لا يلجأ الموظفين الى الوساطات للخروج من هذا المأزق ولذلك فان على الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى مصر أن يراقب

---

(١) انظر : دكتور/ زكى محمود هاشم ـ الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ـ صفحة ٣٧ .

(٢) - Gregoire Roger, la fonction publique. Paris: Armand colin, 1954, P. 21.

(٣) انظر : دكتور/ عبد الكريم درويش ، دكتورة/ ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٢٧ ومابعدها .

حركة الترقيات فى الوزارات والمرافق العامة المختلفة ودراسة أسباب سرعتها أو بطأها والعمل على الموازنة بين جميع الوحدات فى الجهاز الادارى بالدولة .

٣ ـ يجب اتباع سياسة مدروسة فيما يتعلق بالتعيين ، فمن المعروف أن الاسراف فى التعيينات أو قلته يؤثر تأثيرا مباشرا على كافة الترقيات اللاحقة ، ووقف التعيينات مؤقتا قد يفسح مجالات لترقية الموظفين على حساب جيل من الخريجين الجدد ، فى حين أن التعيينات المسرفة فى الدرجات الدنيا أو من خارج الوظيفة العامة فى الوظائف الرئاسية العليا يؤدى الى زيادة التنافس على الترقيات . لكل هذا يجب أن تكون هناك سياسة مدروسة للتعيينات ترسم على أساس مواجهة كافة الاعتبارات السابقة .

٤ ـ ان تحديد سن للتقاعد لها أثر كبير على الترقيات ، فزيادة سن التقاعد يحقق وفرا فى المالية العامة ، ولكنه يؤدى الى عرقلة ترقية الموظفين الجدد لبقاء الوظائف الرئاسية العليا مشغولة لفترة طويلة ، فى حين أن خفض سن التقاعد من شأنه أن يؤدى الى ترقية كثير من الموظفين ترقية سريعة .

٥ ـ من المصلحة العامة أن لا تكون الترقيات سريعة فى حياة الموظف بحيث تشغل تفكيره عن التفرغ الكامل لعمله .. ويحسن أن تتباعد الترقيات بنسبة ملائمة كما هو الحال بالنسبة للكادرات الخاصة فى مصر .

٦ ـ استمرار العمل بنظام تقارير الكفاية الفعال الذى أتخذه المشرع المصرى مع التأكيد على الضمانات التى عرضنا لها ... باعتبار هذه التقارير هى وسيلة قياس كفاية الموظفين .

٧ ـ اعطاء الأولوية للمعايير الواضحة مثل تحصيل خبرات خاصة أو التفوق

فى البرامج التدريبية أو الحصول على شهادات علمية أعلى ووجوب تقدير هذه المعايير على سبيل الالتزام بالنسبة للسلطات الرئاسية وعدم خضوعها لاختصاصها التقديرى لتشجيع المنافسة الشريفة بين الموظفين ٠

٨ ـ تحديد الجهة التى تقرر الترقية تحديدا واضحا وأن تبين هذه الجهة المعايير التى تتخذ فى الترقية وأسباب الترقية أو عدمها ، ووجوب تحديد أسباب الطعن فى قرارات الترقية والفصل فيها ٠

# الفصل الثاني
## دور السلطة الرئاسية في الحوافز المعنوية

اذا نظرنا الى الدعائم التى يقوم عليها أى مرفق من المرافق العامة مهما كان حجمه أو نوعه نجد أنه لايستطيع أن يقوم وأن يستمر فى مزاولة نشاطه دون توافر أربع دعامات رئيسية (١) :ـ

الأولى : <u>الدعامة البشرية</u> : وهى مجموعة الأفراد العاملين فى المرفق وتتجلى أهميتها البالغة فى أنها تبعث الحياة فى جسد المنظمة .

الثانية : <u>الدعامة التنظيمية</u> : وهى التى تتمثل فى الشكل التنظيمى الرسمى الذى تتخذه المنظمة .

الثالثة : <u>الدعامة القانونية</u> : وهى السند القانونى الذى تقوم عليه المنظمة وهى التى تثبت الوجود القانونى للمنظمة فى الحياة الادارية .

الرابعة : <u>الدعامة المالية</u> : وتتمثل فى التمويل الذى يساعد المنظمة على تحقيق أهدافها وهى تعد عصب المنظمة .

والدعامة البشرية هى أهم الدعامات كافة ،فهى التى تبعث الحياة فى بقية الدعائم الأخرى ،فالدعامة البشرية هى التى تتولى عملية التنظيم واستخدام الموارد المالية والمادية وتطبيق النصوص القانونية ،وتحولها من عوامل ساكنة غير منتجة بذاتها الى عوامل متحركة ومنتجة ونافعة .

وعلى هذا الأساس لايمكن أن يكتب النجاح لأية منظمة مالم يكن لديها جهاز بشرى وظيفى جدير بالثقة وذو كفاءة عالية تؤهلة للانتاج .

---

(١) انظر : دكتور/ناجى الهمام فى مقال له بعنوان " العلاقات الانسانية ودورها فى انجاز العمل الادارى" ،نشر بمجلة العلوم الادارية ،العدد الأول ـ ابريل ١٩٧١ ص ٢٣٦ .

لكل هذه الأسباب تمت قيادة العناصر البشرية فى طليعة المهام الأساسية التى يمارسها الرؤساء الاداريون ولأن كل المهام الأخرى ترتبط ضمنيا بالأسلوب التى تمارس بها المهمة المذكورة .

ولم تظهر أهمية الدعامة البشرية بوضوح الا فى القرن العشرين بعد التحول الضخم فى علوم الادارة الحديثة وقيام حركة العلاقات الانسانية والتطور الانسانى للادارة بهدف تخليص العنصر الانسانى من طبيعة التسلط التى تميزت بها السلطات الرئاسية ومن تركيز الاهتمام بالعمل وحدة ومعاملة من يؤديه من المرؤوسين كالآلات صماء واغفال الحوافز النفسية والانسانية (١).

مما سبق يتضح أن الانسان العامل هو أثمن وأغلى الموارد المتاحة للادارة فى أى مكان وزمان وعلى هذا الأساس فمن الخطأ أن تقام العلاقات بين الموظفين بعضهم وبعض أو بينهم وبين رؤسائهم الاداريين على أساس من القوانين والأوامر الصارمة . ولاشك أن الرؤساء الناجحون هم الذين يستطيعون أن يبعثوا فى الهياكل التنظيمية الرسمية الجامدة روح الحياة، عن طريق اشعار كل موظف من الموظفين المرؤوسين فى المنظمة بأنه عضو فى جماعة، وأن هذا العضو له مكانته وله كرامته وقيمته . (sens of belongingness) وأن هذه الجماعة تعمل متساندة لتحقيق هدف معين purpose فلا يمكن أن ترقى التنظيمات الرسمية ثمارها الا عن طريق العمل على رفع معنويات الموظفين high morale لكى يمارسوا عملهم بسعادة وسرور وتكون علاقاتهم اشبه بالعلاقات الموجودة بين أعضاء

(١) انظر :
دكتور/حمدى عبد الهادى ـ الادارة العامة فى الدول العربية ـ مطبعة المعارف ـ بغداد ـ ١٩٧٠ ـ ص ١١ .
دكتور/خليل الغلاييني ـ مبادىء الادارة العامة ـ ١٩٥٨ ـ ص ٧٦ .
دكتور/سعد عبد الحميد مرسى ـ العلاقات الانسانية فى مجال الادارة ـ المعهد القومى للادارة العليا ـ العدد ٣٩ من سلسلة الدراسات ـ ١٩٧٠ ـ صفحة ١٣ .

الأسرة الواحدة التي تحرص للمحافظة على كيانها •

ولهذه الأسباب نبهت الكتاب السلوكيون النظر الى أهمية بحث الأوضاع السيكولوجية لأعضاء التنظيم الاجتماعي حتى يمكن للرؤساء الاداريين تهيئة المناخ الاجتماعي الذي يناسب تجانسهم واستعدادهم لاداء أعمالهم المناسبة لهم •

ولقد أثبتت ابحاث " فان زلست " Van zelest أن هذا المنهج يحقق رضا العاملين عن عملهم وعن رؤسائهم، ويقوى فيهم حاسة الشعور بالأمن ويعترف بانسانيتهم مما يدعو الى تعميق روح الثقة المتبادلة بينهم وبين رؤسائهم (١) فلقد أصبحت الثقة اليوم مفتاح السلطة الرئاسية فى الادارة الناجحة • تلك الثقة التى تجيب على تساؤلات عديدة فى العصر الحديث منها :

هل يستمر العاملون فى المنظمة فى خدمتها أم لا ؟ وهل يستمتع العاملون بالمنظمة من بقائهم فيها ؟ ولماذا يحرص الرؤساء على قمم المرافق العامة اليوم اذا لم يكن الغرض من حياتهم أن يخففوا من متاعب مرؤسيهم كأسلوب لتحقيق أهداف المنظمة ؟ أن كل هذه الاسئلة وغيرها لها دلالات هامة فى الادارة الحديثة الآن •

وقولنا هذا لايعنى أن نتجاهل التنظيم الرسمى • أو أنه لافائدة منه، ذلك أن من أهم عوامل رفع معنويات الموظفين أن يقوم الرؤساء بتدعيم المبادىء التنظيمية السليمة • فاذا لم تطبق قواعد العدالة فى المكافآت

---

(١) انظر :

تقرير هيربرت بوتي — سبق الاشارة اليه •

دكتور/عبد الرحمن عبد الباقي عمر — مبادىء علم النفس الادارى — ١٩٦٤ — ص ٣٠٦ •

دكتور/لويس كامل مليكة — سيكولوجية الجماعة والقيادة — صفحة ١٩ •

- Debart, C. Miller and william H.,: Industrial sociology

*Harper and brothers New york. 1951. P. 4 96

والترقية وتوزيع الاختصاصات ... فانه يصبح من قبيل الخرافات الحديث عن معنويات الموظفين ، هذه المعنويات التى تزودهم بالاخلاص والتفانى فى العمل ، وتمدهم بالحماس وهى التى تغرس فى نفوسهم روح التعاون والطاعة ، والاعتزاز بالوظيفة (١) وتكسب رضائهم عن العمل بالمنظمة (٢) وتدعم ايمانهم برؤسائهم الذين يعملون معهم .

وتبدو أهمية العلاقات الانسانية من حيث توفيتها للحاجات النفسية للفرد فى الحياة ، بحيث اذا ما أشبعت أصبح الموظف أكثر شعورا بالرضا والراحة وأكثر تعاونا واقبالا على العمل ، ولعل اشباع هذه الحاجات فيه الضمان الأكيد لبقاء الروح المعنوية لدى العاملين فى حالة ازدهار ونمو (٣) وهذه المسئولية تعد أولى مسئوليات السلطات الرئاسية فى نظرنا للحفاظ على بقاء المرافق وتقدمها بانتظام واضطراد .

واذا كان الرؤساء الاداريون لايمنحون مرؤسيهم ولايلتفتون الى مطالبهم الشخصية والاجتماعية ، ولا لظروفهم العائلية ولايتيح لهم حق المشاركة فى اتخاذ القرارات وتفهم أهداف الأوامر ، والاطمئنان على مستقبلهم فانه ليس من حق هؤلاء الرؤساء أن يجدوا فى نفوس مرؤسيهم مايمكن أن يعكسوه على عملهم أو على المواطنين الذين يتعاملون معهم فمن المعروف أن فاقد الشىء لايعطيه (٤)

---

(١) انظر : العميد الدكتور الطماوى ـ مبادىء علم الادارة العامة ـ صفحة ٦١٨ .

(٢) انظر : دكتور/صلاح جوهر ـ فى مقال بعنوان ( علامات على طريق العلاقات الانسانية فى الادارة ) ـ نشر بمجلة الادارة ـ العدد ١ ـ يوليو ١٩٧٥ ـ صفحة ٣٧ ـ ٥٥ .

(٣) انظر : دكتور/سيد الهوارى ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٩٦ .

(٤) انظر :
دكتور/عبد الكريم درويش ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٣٣ .
دكتور/حسن توفيق ـ الادارة العامة ـ القاهرة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٥ ـ صفحة ١٩٤ .

لقد أصبحت العلاقات الانسانية علما قائما بذاته وفنا له أصوله، ولعل اهتمام السلطات الرئاسية بها الآن يؤكد أن هذا هو عصر العلاقات الانسانية ، فلقد أصبحت العلاقات الانسانية عنصرا خطيرا لارتباطه بتصرفات وسلوك هؤلاء المرؤوسين الذين يقوم عليهم الانتاج وفاعليته .

وبصفة خاصة بعد اقتناع الرؤساء فى الادارة الحديثه أنه لاتعارض بين مصلحة المنظمة ومصلحة العاملين، بل أن فى تحقيق مصلحة أى طرف منهما تحقيقا لمصلحة الطرف الآخر .

ومما لاشك فيه أن تدعيم العلاقات الطيبة بين الرؤساء والمرؤوسين يؤدى حتما الى ارتفاع الروح المعنوية بين الموظفين ، ويؤدى الى اختفاء المشاحنات والمشكلات والتصارعات بين العاملين والسلطات الرئاسية، وظهور روح التعاون والطاعة والانسجام الفعال مع هذه السلطات ، وانتظام جميع العاملين فى العمل ، وتفادى ارتفاع نسبة الغياب والاستقالات والتنقلات والشكاوى المختلفة ، وغير ذلك من المظاهر التى تضيع وقت الرؤساء فى علاجها والتى تؤدى لإعاقة الانتاج .

وما من شك أن العامل السعيد هو العامل الجيد ، والروح المعنوية العالية لها ارتباط أكيد بالروح الانتاجية العالية (١) تلك الروح المعنوية التى لانجد اساسها الحقيقى الا فى الرغبة القلبية والذهنية من جانب الفرد للتعاون الاختيارى مع زملائه لزيادة الانتاج والمحافظة على اجادته لاحساسه بالرضا والولاء للمنظمة التى يعمل بها (٢).

---

(١) انظر :
- Drowin Cortwright, Alvin zander, group Dynomic Research and theory, New york, Harper and Row, publishery, 1960.P.669.
- Dale.S. Beach personnel : the Management of people at work, New york, the Macmillon company , 1965.P. 414.

(٢) انظر :
دكتور/زيدان عبد الباقى ـ مجلة الادارة ـ عدد ٣ يناير ١٩٧٣ ـ صفحة ٩٢ .

يتضح من العرض السابق ، أن الروح المعنوية للموظفين تعد صدى مباشر للعلاقات الانسانية الصحيحة بين الرؤساء والمرؤوسين في الادارة .

ولقد حاول بعض فقهاء القانون الادارى ورواد الادارة العامة القيام بوضع تعريف محدد للعلاقات الانسانية فعرفها استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى بأنها النظام الوظيفى منظورا اليه من زواياه الانسانية (١).

ويتضح من هذا أن العلاقات الانسانية كحافز معنوى تركز دراستها على العاملين ، من حيث تحفيزهم ودراسة دوافع سلوكهم باعتبارهم العنصر الحى الخلاق ، والاستعانة فى ذلك بدراسات العلوم الاجتماعية وبصفة خاصة علمى النفس والاجتماع – نظرا لما بينهما من ارتباط وثيق باعتبارها جميعا تعنى بدراسة الانسان كعضو فى الجماعة .

ولقد ظهرت حركة العلاقات الانسانية كرد فعل لحركة الادارة العلمية التى تركز على دراسة العمل وحده ، وتتجاهل عنصر العاملين البشرى .

فقاد " التون مايو " حركة العلاقات الانسانية كدراسة علمية تجريبية منذ أوائل هذا القرن وكان يرى أن التطوير الانسانى للانتاج هو السبيل

---

* دكتور/محمد اسماعيل يوسف – مجلة الادارة – عدد ١ يوليو ١٩٧١ فى مقال بعنوان " سلوك المدير فى نظريات الادارة الحديثة " .

ديموك – المرجع السابق – صفحة ٥٤٨ .

انظر :

(١) العميد الطماوى – المرجع السابق – صفحة ٣٧٦ .
وذات المعنى : دكتور/على السلمى – مجلة الادارة – عدد ١ يوليو ١٩٧٥ – صفحة ٣١ .
دكتور/عبد الفتاح حسن – مبادئ علم الادارة العامة – المرجع السابق – صفحة ٢٦١ ومابعدها .
وذات المعنى : دكتور/يحيى عبد العليم محجوب – الادارة العامة وتنمية المجتمع – ١٩٦٢ – صفحة ٦٥ . حيث عرفها " بأنها التطبيق الصحيح للأسس النفسية لسلوك الجماعة على الموظفين فى محيط العمل .
وانظر : Keith Davis: Human Relation at work الطبعة الثالثة 1967.P.5
حيث عرف العلاقات الانسانية بأنها " تحفيز الأفراد فى المنظمات لتنمية عمل الفريق بما يشبع بفاعلية حاجاتهم ويحقق أهداف التنظيم " .

الى ذلك (١).

وقد اسهم أيضا فى تنمية حركة التطوير الانسانى للدراسات الادارية بعض العلماء الاجلاء أمثال " ويلز برجر " ، " مارى باركر فوليت " وظهر أثر حركة العلاقات الانسانية فى الدراسات السلوكية للادارة ، وتزعم ذلك الاتجاه " هربرت سيمون " ثم أنعكس هذا الاتجاه الجديد على ماظهر من مؤلفات فى الادارة بوجه عام بعد ذلك .

وسوف نحاول الآن الحديث عن أهم العوامل التى تساعد السلطة الرئاسية فى تحقيق العلاقات الانسانية ، وتكوين الروح المعنوية العالية فى المنظمة باعتبار أن هذه العوامل تشكل أهم الحاجات النفسية التى يجب على الرؤساء الاداريون اشباعها بالنسبة لمرؤسيهم (٢) ولعل أهم هذه الحاجات تتمثل فى الآتى :

١ ـ الأمن الوظيفى .

٢ ـ الاهتمام بتقدير المرؤسين .

٣ ـ الشعور بالانتماء الذاتى للجماعة .

٤ ـ تحسين ظروف العمل المادية .

٥ ـ ديمقراطية الادارة .

وسوف نخصص لكل عنصر من هذه العناصر مبحث مستقل بها لنبين وظيفة السلطة الرئاسية فيه .

---

(١) انظر : دكتور/شاكر سوريال ـ اختيار وتعبئة الكفايات للمؤسسات الصناعية والعامة ـ ١٩٥٦ ـ صفحة ١٦ .

(٢) دكتور/كمال أبو الخير ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٣١ .

## المبحث الأول
## وظيفة السلطة الرئاسية
## في تحقيق الأمن الوظيفي

مما يدفع الناس الى التمسك بأهداب الوظيفة العامة والتعلق بها ما تحققه لهم من أمن واستقرار ، فضلا عما توفره لهم من ايراد شهرى عند انتهاء الخدمة ، وفي هذا احترام لكرامة الشخصية الانسانية والرغبة في تنظيم أفضل للمرافق العامة ، فالفرد غير الآمن في وظيفته لايمكن أن يصل بأى حال الى الدرجة المرجوة من الاتقان في عمله ، ولعل هذا المعنى يشغل بال الفرد منذ اللحظة التى يسعى فيها للتوظف ، والأسلوب الذى يلقاه من رؤسائه عند التحاقه بالوظيفة (١).

فحسن استقبال الموظف والترحيب به واشعاره بأن المرفق في حاجة اليه وتعرفه على رؤسائه ومرؤسيه يشكل عملية هامة بالنسبة لأمن الموظف .

ولاشك أن المعاملة الطيبة التى يلقاها الموظف من قبل رؤسائه الاداريين هي التى تجعله يؤدى عمله بسرور وسعادة وعن طيب خاطره لا على أساس الخوف أو الاكراه ، ولن يتحقق ذلك الا اذا عرف الرؤساء كيف يعاملوا مرؤسيهم كبشر وليس كآلات انتاج مجردة من الاحساس (٢).

ولاشك أن تواجد الرئيس الادارى في العمل – كل حسب مستواه في السلم الادارى – يعد عامل هام من عوامل دعم الأمن والاطمئنان للموظف المرؤس في العمل فقد يعرض الأخير عليه مشكلاته الخاصة أو المتعلقة

---

(١) انظر :
دكتور/بكر القبانى – الادارة العامة – ١٩٧٠ – صفحة ٥٥ .
دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ، المرجع السابق – ص ٦٢٠ – ٦٢١ .

(٢) انظر :
الدكتور الطماوى – مبادىء الادارة العامة – المرجع السابق – صفحة ٥١٦ .
دكتور/كمال أبو الخير – المرجع السابق – صفحة ٦٢١ .

بالعمل طالبا الرأى والنصيحة لتحقيق أهداف المرفق الذى يعمل فيه .

ويثور فى هذا الصدد فرض تعدد الرئاسات فلا يخفى أن من الوسائل التى تؤدى الى الاحباط فى العمل أن يترك الموظف فريسة لرئيسين مختلفين يصدر أحدهما أمرا ، ويسأله الثانى عما يعمله ولماذا لم يقم بتنفيذ ماطلبه هو منه ، وهكذا يبقى المرؤوس فريسة لتعدد الرياسات وسوء التنظيم .

وبالاضافة الى ماتقدم ، فانه اذا ماقامت السلطة الرئاسية بوضع الموظف المناسب فى المكان المناسب له من العمل ، والذى يتفق مع ميوله واستعداده ومؤهلاته ، فانه يجعله أكثر أمنا واستقرارا فى العمل ، ومما ينعكس على فاعلية أدائه فى المنظمة ، لان الانسان بصفة عامة يقبل العمل الذى يشتهيه ويحاول الاجادة فيه مما لو كان يعمل دون حب للعمل ، وهذا المفهوم يحقق الراحة النفسية للعاملين ويؤدى الى رفع روحهم المعنوية وزيادة فاعليتهم فى الانتاج .

ولعل مايهم الموظف أيضا فى أمنه واستقراره أن يعلم بالتحديد موقعه بصفة عامة من البناء التنظيمى الذى يعمل فيه وعلاقات أقسام هذا البناء بعضها ببعض وخطوط السلطة والاتصال ، كما يجب من ناحية أخرى أن يعلم بالتحديد اختصاصاته وواجباته ومسئولياته وكيفية أداء هذه الاختصاصات . فلا شك أن المام الموظف بعمله — وعمل زملائه — يولد الثقة فى نفسه وبقدرته وابتهاجه بالعمل ونجاحه فيه .

ومما هو جدير بالذكر فى هذا المجال أن تدريب الموظف على عمله وبصفة خاصة الموظف حديث العهد بالخدمة والمرقين منهم يعد عنصرهام فى تحقيق أمن الموظف وتقدمه الوظيفى . فكلما زادت مهارات الموظف ومعلوماته وخبراته . زاد احساسه بالأمن والتفوق وزادت ثقته فى نفسه وفى عمله وزاد ادائه بالفاعلية المرجوة فى العمل والانتاج .

وبناء على ماتقدم فان التدريب يعد من أهم واجبات الرئيس الادارى

بالنسبة لتحقق الأمن للمرؤوسين ، فهو بحكم اتصاله بهم ، هو أدرى بتحديد احتياجات هذا التدريب ومبرراته .

ومن رأينا أن واجب الرئيس الادارى فى مجال التدريب لايجب أن يقتصر على تدريب المرؤوس على العمل المكلف به فحسب بل يجب أن يدرب أيضا على الالمام — بصفة عامة — بأعمال زملائه استعدادا لمواجهة الظروف الطارئة فى حالات الغياب أو النقل أو المرض .

ومن رأينا أن معنى الأمن والاستقرار لايقتصر على هذا فقط ، بل يتعداه الى كافة الحقوق الأخرى ومنها تأمين الموظف ضد تعسف السلطة الرئاسية فى ممارستها لاختصاصها فى التوجيه واصدار الأوامر . وضد الفصل التعسفى من جانب السلطات الرئاسية . ومن ثم فاننا نقف مع الرأى الذى يعارض اجراءات الفصل الاستثنائية التى تتم عن غير طريق المحاكمة التأديبية ، وضد أى قانون يعطى السلطة التنفيذية اختصاص فصل الموظفين من غير الطريق التأديبى (١).

كما يمتد أمن الموظف الى اشباع حاجات المرؤوس كالأجر الذى يوفر له الحياة الانسانية الكريمة ، ومن ثم يجب على السلطة الرئاسية عدم اللجوء الى جزاء الخصم من المرتب أو الجزاءات المالية الأخرى الا بعد استنفاذ كافة الوسائل الانسانية الأخرى فى عقاب المرؤوس .

كما يتصل بمفهوم الأمن كافة أوجه الرعاية الاجتماعية التى توفرها السلطة الرئاسية للمرؤوسين ، كخدمات التغذية والسكن والمواصلات والسلع الاستهلاكية ودور حضانة الأطفال والرياضة والخدمات التعليمية والثقافية ورعاية المرأة العاملة فى حالة الوضع وانشاء صناديق الخدمات الاجتماعية .

كما يتصل بالأمن أيضا أوجه الرعاية الصحية التى تحققها السلطة

---

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش — الادارة العامة — المرجع السابق — صفحة ٣٣٤ .

الرياضية كالخدمات العلاجية ، والعلاج بالخارج ، والخدمات الوقائية الصحية ونظام التأمين الصحى وتنظيم الراحات والأجازات المختلفة .

وتطبيقا لما تقدم نصت المادة ٥٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، المادة ٥١ المقابلة لها من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ على أن " تضع السلطة المختصة ـ السلطة الرئاسية العليا ـ بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بها ... " .

## المبحث الثانى
## وظيفة السلطة الرئاسية
## فى تقدير المرءوسين

ان هدف السلطة الرئاسيه فى أى موفق من المرافق العامة هو الوصول الى أعلى درجة من الانتاج ،ولعل أحد وسائل تحقيق ذلك هو حث الموظفين على بذل أقصى جهدهم فى العمل ،ونحن نعتقد أن ذلك لا يتأتى الا اذا أحس كل موظف بأن جهده موضع اهتمام وتقدير رؤسائه مهما كان هذا المجهود بسيطا ،فالانسان يتوق الى أن يستحق باستمرار تقدير الرئيس له وعنايته .

فالمرؤوسون دون شك يحتملون كل جهد ،ويقومون بعمل أفضل عندما يشعرون بتقدير الرئيس لهم ومن ثم ينتجون سيلا من النشاط فى سعادة ورضى طالما عرف كل مرؤوس مكانته الصحيحة فى الجماعة .

ان حاجة الفرد الى الاعتراف بأهمية مايقوم به من مجهودات وانجازات، وتقدير الرئيس الادارى لذلك الجهد، يعتبر من الأمور الهامة فى حياة المرؤوس . وهذه الحاجة تلح عليه وتتفاعل فى نفسه فى سبيل اشباعها ، وتخلق عنده حالة من التوتر لاتخف أو تزول الا بعد أن يتم اشباعها وتحقيقها . وعندئذ يشعر بالاستقرار والراحة النفسية والأمن ومن ثم ينعكس الاحساس على عمله وأدائه وفاعلية هذا الأداء .

ومن البديهى أن تقدير الموظف لنفسه يختلف عن تقدير رئيسه له ذلك أن كل فرد على الأقل فى نظر نفسه كامل الصفات والقدرات ، وهذا التقدير الشخصى ليس خطأ على اطلاقه ، اذ ليس من شك أن كل فرد تكون لديه صفة أو أكثر يتميز بها عن غيره ،ويمكن لو استغلت استغلالا حسنا – من جانب السلطة الرئاسية – أن يساهم بها بقدر أكبر من غيره من الزملاء .

فاذا أدركت السلطات الرئاسية تلك الحقائق وآمنت بها فان هـــذا وحده يعتبر حافزا مهما فى ادارة العمل وفاعليته ٠

فالانسان فى حاجة ملحة الى الاشادة بجهوده وتقدير انتاجه وتفوقـــه فى هذا الانتاج ،ومع ذلك فقد ينسى بعض الرؤساء الاداريين تلك الحقيقة ، بل وأكثر من ذلك نجد أن بعض الأعمال الناجحة تنسب الى كبار الرؤساء دون العاملين الحقيقيون لها [١] ، ولهذا كان الاعتراف والاهتمام بفضـل هؤلاء المرؤسين ضرورة انسانية وعادلة لكى تحقق للمنظمة استمرارها ونجاحها ، كما أنه من المعلوم أن الافراد لايعملون لمجرد الكسب المادى ولكــــن للحصول على رضاء رؤسائهم وتقديرهم لهم تقدير لاتشوبه محاباة favoritism أو طغيان لمراكز الآخرين عليهم أو تخط لهم ٠

فالمرؤوس ينتظر من الرئيس أن يكون عادلا to be fair فـى تقديره لمختلف المراكز ، لايحابى ولايقرب ،ولايجعل للوصولية أو الانتهازيـة opportunity سبيلا يرفع لديه البعض على حساب البعض الآخر وليس يهم العامل وهو يحدد لنفسه مركزه الاجتماعى أن يشغل أسس المراكز فـى نوع العمل الذى يقوم به ، بل حسبه أن يعرف مكانه بالضبط من بقيـــة الزملاء ،وأن يأتى تقدير الرؤساء لمركزه مطابقا للصورة التى يرسمها هـــو لنفسه self image [٢] على حسب تقديره لمواهبه وقدراتـــه ومهارته فى القيام بالعمل ، لان مطابقة هذا التقدير المادى أو الأدبى من جانب الرئيس لفكرة العامل عن نفسه تعود عليه بالرضا والاطمئنان الى المستقبل، وتدفعه الى التنافس الشريف للوصول الى مايطمح اليه من مركز اسمى ،علـــى أساس من النهوض بقدراته مادام يرى أن هذا التقدير موضوعى يحـــدده ،

---

(١) أنظر : دكتور/عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ــ المرجع السابق ــ صفحة ٦٢٧٠

(٢) - Cantor, Nathaniel: the Learning Process for Managers, Harper, N.Y. 1958. P. 14.

الانتاج أو القدرات والكفاءة لا المحاباة أو المحسوبية التى تقوم على القرابة أو المصاهرة أو المعرفة الشخصية أو طرق الوصولية وانتهاز الفرص (١).

ويمتد معنى تقدير المرؤوسين الى قيام السلطة الرئاسية ببحث العدالة فى كيفية توزيع العمل فيما بينهم ، فليس أشق على نفس الموظف المجد ، وليس أدعى الى تثبيط همته وضيقه بالعمل وتذمره من شعوره بأن رئيسه يثقله به أكثر من زملائه ، الأمر الذى يعرضه فى النهاية رغم اجتهاده الى المسئولية لما قد يقع فيه من تأخير أو خطأ مما يكون له أسوأ الوقع على حالته المعنوية والمسئول عن ذلك عدم التزام الرئيس الادارى العدالة والتقدير فى توزيع الأعمال على المرؤوسين مما يشجع البعض على التمادى فى تكاسله واستهتاره ، لاتباعهم سبيل الوصولية والانتهازية وانعكاس هذا كله على الروح المعنوية واضعاف الطاقة الانتاجية وهبوط فاعليتها .

والاهتمام بتقدير العاملين يتضمن أيضا اتاحة الفرصة لهم للمشاركة بابداء آرائهم ومناقشة الأمور واتخاذ القرارات ، واطراء الاقتراحات المفيدة وتشجيع وجهات الخلق والابتكار ومكافأة الاعمال المجيدة والخدمات الممتازة حتى يشعر المرؤوسين باهتمام الرؤساء .

وتحرص كثير من الادارات على وضع لوحة فى مدخلها تحمل أسماء جميع العاملين بها ووظائفهم لاشباع حاجة العاملين فى التقدير .

وهنا نود أن نقول بأنه من واجب السلطة الرئاسية أن يكون التقدير بصورة علنية — كلما سمحت الظروف بذلك — حتى تحقق الغرض المرجو منها ، بينما يتعين أن يكون اللوم أو المؤاخذة على انفراد ، حتى لا نسىء الى مشاعر الآخرين بصورة علنية .

كذلك من الواجب على السلطة الرئاسية ألا تمارس التقدير أو الحافز

(١) انظر : الدكتور الطماوى — مبادىء علم الادارة العامة — المرجع السابق — صفحة ٥١٦ .

بأسلوب صورى مما يجعله يفقد قيمته ، فما لم يكن التقدير مرتبطا بأداء ممتاز أو له مايدعو اليه فانه يصبح لامعنى له ويكون ضئيل الأثر فى نفوس المرؤسين .

وبالاضافة الى هذا تعمل الدول على تشجيع الموظفين وبث روح المنافسة الصحية بينهم ،عن طريق الترقية بالاختيار ومنح العلاوات التشجيعية والمكافآت التشجيعية وأنواط الجدارة ووضع اسماءهم بلوحات الشرف من أجل تقديرهم والاشادة بتفوقهم، حثا لهم على زيادة الانتاج وفاعليته (١).

وواضح أن هذه كلها عوامل نفسية ،لابد أن تهيأ للعامل أو الموظف اذا ما أريد له أن يتفرغ لرفع كفايته الانتاجية واجادة العمل والنهوض بالقدرات ه كذلك فانها تشبع فيه الحاجات الأخرى التى أشرنا اليها ،وهى الحاجة الى أن يكون كالآخرين to be like others بمعنى أن يكون هو وغيره أمام الرؤساء سواء، ويؤدى هذا بدوره الى اشباع الحاجة الأخرى الى التوافق مع الآخرين to adjust to others لانه اذا جعل الرؤساء أساس تقدير العمل الكفاح وحدها دون أى اعتبار آخر ، فان المحبة تسود لا بين الرئيس والمرؤس فحسب ـ بل بين المرؤسين بعضهم البعض ، اذا يصبح التنافس بينهم تنافسا من النوع الدافع الى العمل ـ كل حسبما تؤهله له قدراته .

---

(١) راجع الفصل الأول ـ دور الرئيس الادارى فى الحوافز المادية ص ٣٦٣ من الرسالة .
وأيضا : تقرير المعهد الدولى للعلوم الادارية بعنوان " زيادة فاعلية الادارة بواسطة المزايا المختلفة التى تمنحها الادارة لموظفيها " منشور ترجمته العربية فى مجلة العلوم الادارية ـ السنة ٤ ـ عدد ١ يونيو ١٩٦٢ .
أ.من . جونز ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٦٤ .
دكتور/حمدى عبد الرحمن ـ نظرية الكفاية ـ صفحة ١٣٧ .

## المبحث الثالث
## وظيفة السلطة الرئاسية في تحقيق الانتماء إلى الجماعة

اذا كان العنصر البشرى هو دعامة كل مرفق من المرافق العامة ، فانه من الخطأ أن تقام العلاقات بين الموظفين بعضهم وبعض ، وبينهم وبين رؤسائهم على أساس من القوانين الصارمة والأوامر الرئاسية الجافة .

فالرئاسة الادارية الناجحة هى التى تستطيع أن تبعث فى الهياكل الجامدة روح الحياة، عن طريق اشعار كل موظف فى المنظمة بأنه عضو فى جماعة تعمل متساندة لتحقيق هدف معين . فقد ثبت بالتجربة أن التنظيمات والقواعد لايمكن أن تؤتى ثمارها على أفضل درجة الا عن طريق العمل على رفع معنويات جماعة الموظفين (١).

واذا كان كل فرد يعطى عمله قدرا من جهده ، ووقته وولائه للمنظمة والجماعة التى يعمل معها، فان هذا الأمر يتوقف على مدى العلاقات القائمة بين مجموعة العاملين ، ومدى الحوافز التى تقدمها السلطات الرئاسية فى هذا المجال من أجل اذكاء مشاعر الانتماء بين العاملين بالمنظمة .

ومما يؤكد هذا القول ان الاتجاهات الحديثة فى الادارة ترى أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه ورؤسائه ومرءوسيه (٢). فاذا كانت هذه العلاقة طيبة يسودها التفاهم والود والمنافسة الحميدة بينهم ، وكان المناخ الاجتماعى للمجموعة العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر .

ومن المفيد أن يحس الموظف أنه عضو فى جماعة ، وعضو عامل فيها له

---

(١) الدكتور الطماوى — المرجع السابق — صفحة ١١٥ .

(٢) كريس ارجريس — القيادة التنفيذية — ترجمة عمر القبانى — دار الكرنك — صفحة ٦٨ .

مكانته وليس كم مهمل ،ويحس أنه يؤدى عملا هاما ولازما للجماعة ،وان هـذه الجماعة تقبله وتعتمد عليه كما يعتمد عليها . فمن الخطورة أن يشعـر الموظف بأنه غريب أو دخيل على من يعمل معهم ، فالادارة تعد حصيلة مجهود جماعة العمل التى تعمل لتحقيق غاية معينة ، ونجاحها يتوقف على ادراك كل موظف لعمله ،وعلى تكامل أدوار جماعة الموظفين مع بعضها (١).

ان مشاعر الانتماء للمنظمة عامل هام لتحقيق توازنها واستقرارها، وجانب هام من هذه المشاعر التى يحسها جماعة العاملين يرتبط بمدى توافـق أهدافهم وأهداف المنظمة ،ومدى رعاية السلطة الرئاسية لهم واستجابتها لحاجاتهم الاجتماعية والشخصية ، فيكرس الموظفون جهودهم وحياتهم من أجل عملهم ،وهو أفضل مايمكن أن تحققه السلطة الرئاسية فى هذا المجال .

وهذا يقتضى أن يكون هدف المرفق واضحا ومحددا ومعلوما للرؤسـاء والمرؤسين . ويساهم فى هذا التوضيح التحديد اشتراك العاملين فى تحديد واختيار الأهداف واشتراكهم فى وضع الخطط والسياسات والبرامج والقـرارات، التى عن طريقها تتحقق الأهداف بالفاعلية المطلوبة .

ان قيام السلطة الرئاسية بفرض الأهداف وفرض الخطط والبرامج أمـر تقاومه طبيعة البشر وجماعة العمل ،وقد تصل السلطة الرئاسية عن طريـق الفرض والالتزام الى تحقيق النتائج ولكنها مع ذلك لن تنجح فى أن تديـر كما يجب أن تكون الادارة الجيدة القائمة على التعاون الاختيارى من المرؤسين .

ولايخفى أن محيط العمل الذى يتميز بالهدوء والصداقة والتعـاون والاخاء والاحترام يقلل من فرص الاختلاف والاحتكاك وزيادة التعاون بـين الزملاء والرؤساء والمرؤسين وله أكبر الأثر فى تحقيق أهداف المنظمة . ويقع على عاتق السلطة الرئاسية دور هام فى تحقيق هذا الجانب من الاعتبارات

---

(١) انظر العميد الطماوى ــ المرجع السابق ــ صفحة ٥١٨ .

ونلفت النظر الى أن أسلوب ممارسة السلطة من جانب الرئيس الادارى فى التنظيم يؤثر تأثيرا كبيرا على خلق الأمن الوظيفى ومن ثم الشعور بالانتماء ، ولاشك أن سلطة الثقة من العوامل التى تكون الأرضية الصالحة لخلق الشعور السابق ، وهى فى نفس الوقت تكون المناخ الملائم لتنميته ، وعلى هذا النحو فان الشعور بالانتماء يسهم بالتأكيد فى انجاح أهداف التنظيم بالفاعلية المرجوة (١).

ان ادراك السلطات الرئاسية فى المرافق العامة لكل هذه المعانى التى عرضناها يجعل المرؤسين يشعرون بالانتماء ويشعرون بالفخر بمهنتهم التى يزاولونها ويعتزون بها ، مما يجعلهم يرضون عن عملهم وعن رؤسائهم ، ويساهمون فى الانتاج بروح معنوية عالية يفخر بها الرؤساء أنفسهم بعد ذلك.

(١) انظر : دكتور ابراهيم درويش ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٣٢ .

## المبحث الرابع
## وظيفة السلطة الرئاسية
## فى تحسين ظروف العمل المادية

لاحظ رواد الادارة العامة والمختصون بالتنظيم والادارة مدى أهمية ظروف العمل وأثرها فى تحسين الانتاج ، وأنه بقدر مايكون للعمل من أهمية بقدر ماتحتم احترام هذه الظروف ، وبناء على هذا فان اهتمام الرؤساء الاداريون بمنظماتهم من حيث النظافة والانارة والتهوية الحسنة وعلاج أسباب الضوضاء يعد أمرا حتميا ، حتى يشعر المرؤسين بانسانيتهم وسعادتهم فى العمل ، وتجعلهم يكرسون وقتهم ويركزون فكرهم فيما يقومون به من أعمال مما يكون له أكبر الأثر فى فاعلية الأداء وزيادة الانتاج .

كما أنه لايخفى فى هذا الصدد ، أن قيام الرئيس الادارى بتيسير سبل الاتصال الداخلية والخارجية المتعلقة بأعمال المنظمة ، وتنظيم دولاب العمل وأدواته بادارات وأقسام ومكاتب الموظفين التابعين لوحدته ، بحيث تؤدى الخدمات فى تسلسل منطقى يؤدى الى قيام العاملين بتأدية خدماتهم فى يسر وسهولة وينعكس هذا بالتالى على الحالة النفسية سواء بالنسبة للعاملين أو بالنسبة للمواطنين ، نظرا لانجاز الخدمات فى أقصر وقت وأقل مجهود وبالفاعلية المأمولة من المرافق العامة .

ومن الملاحظات الملفتة للنظر فى أجهزة المرافق العامة فى مصر أن بعض كبار الرؤساء الاداريون كثيرا مايستحوزون على أكثر الحجرات اتساعا وأقواها انارة وتهوية ، فى حين يتركون أغلب العاملين المرؤسين مكدسين فى غرف ضيقة وقد تكون سيئة الانارة والتهوية مما يؤثر على حالتهم النفسة وروحهم المعنوية (١) .

(١) انظر :
محمود حلمى فى مقال له بعنوان " حقوق العاملين وواجباتهم " مجلة ادارة قضايا الحكومة — عدد ٤ — السنة ١١ — ١٩٦٧ — صفحة ٩٢٧ .
ارنست دال — الادارة — ترجمة اللواء شفيق عصمت — مراجعة دكتور/حسن توفيق — ١٩٧٢ — صفحة ٤٣٤ .
جون فيفنر — المرجع السابق — صفحة ٢٧٠ .

ومايقال عن هذه الظروف يقال عن بقية الامتيازات الأخرى التى يتمتع بها الرؤساء دون المرؤوسين .

ويحضرنا هنا قول الخليفة عمر بن الخطاب رضى الله عنه حينما قال "كيف يعنينى أمر الرعية اذا لم يصيبنى ما أصابهم " فما أحوجنا الى العمل بهذا القول المأثور فى مرافقنا العامة رعاية للعاملين بالجهاز الادارى للدولة .

كما يتصل بتحسين ظروف العمل المادية والاجتماعية قيام السلطة الرئاسية بتوفير احتياجات العاملين من الغذاء والسلع الاستهلاكية والاسكان والمواصلات والشئون الصحية وغيرها .

فمما لاشك فيه أن العاملين تتأثر نفسياتهم وروحهم المعنوية ،وبالتالى معدل انتاجيتهم بمدى مايتعرضون له من مشكلات مادية فى الاسكان والمواصلات وظروف حياتهم المعيشية . فاذا ماقامت السلطات الرئاسية بحل هذه المشكلات عن طريق الرعاية الاجتماعية التى تقدمها للعاملين ، فأنها ستؤدى الى توفير الراحة والاستقرار لهم ولأسرهم ، مما يساعدهم على التفكير فى عملهم بصورة مجدية ومفيدة .

ففى مجال خدمة الغذاء من المعلوم أن الوجبة الغذائية المناسبة تختلف صحيا كما ونوعا تبعا لطبيعة ونوع العمل الذى يؤديه العامل وللجو المكانى لبيئة العمل ،ويظهر هذا الاختلاف بصفة خاصة بين العاملين فى قطاعات الصناعة (١).

---

(١) دكتور/فوزى على جاد الله ـ الصحة العامة والرعاية الصحية ـ ١٩٧٦ ـ صفحة ١٣٠ .

وفى هذا المجال ينصح المختصون السلطات الرئاسية بأهمية افساح الوقت المناسب للعاملين لتناول وجباتهم الغذائية حتى لايتعرضوا لأمراض عسر الهضم وغيرها .

ولقد أكدت الدراسات الميدانية التى أجريت فى هذا المجال العلاقة الوثيقة بين تغذية العاملين وكفايتهم الانتاجية بنتيجة سلامة أبدانهم وحيويتهم ، هذا فضلا عن نقص أيام الغياب بسبب المرض أو الحوادث التى يتعرضون لها (١)

ولتوفير خدمة التغذية للعاملين فان السلطات الرئاسية تلجأ الى وسائل متعددة منها توفير الطعام للعاملين بها لمساعدتهم على الحصول على وجبه غذائية مؤقتة وهم فى أماكن عملهم لفترة مابعد الظهيرة وذلك بأسعار رخيصة .

كذلك تقوم السلطات الرئاسية بالاشتراك مع النقابات العمالية والمهنية بتوفير الجمعيات التعاونية الاستهلاكية لمعاونة العاملين فى تدبير وسائل معيشتهم المختلفة بأسعار معقولة مع تسهيلات مناسبة فى الدفع (٢).

كذلك تلجأ بعض السلطات الرئاسية الى منح العاملين بالمنظمات مبالغ شهرية كبدلا للتغذية عوضا عن تقديم وجبات غذائية لهم (٣)

أما فيما يتعلق بخدمة المسكن ، فقد دلت الدراسات الاجتماعية على أن قيام السلطات الرئاسية بتوفير المسكن الصحى للعاملين يعتبر من العوامل العامة لجذبهم ، لقضاء وقت فراغهم بين أفراد أسرهم مما يساعد على تقوية

---

(١) دكتور/نبيل اسماعيل رسلان ــ النظام القانونى للحوافز ــ صفحة ١٨٠ .

(٢) دكتور/أحمد زكى بدوى ــ علاقات العمل والخدمات الاجتماعية العمالية ــ ١٩٦٨ ــ صفحة ٥٣٠ .

(٣) دكتور/محمد فائق عبد الحميد ــ الرعاية العمالية فى المجتمع الاشتراكى ــ ١٩٧١ ــ صفحة ١٢٧ .

الروابط العائلية (١).

وتتبع السلطات الرئاسية العليا عادة وسيلتين لتوفير خدمة المسكن إما بناء مساكن خاصة للعاملين وتأجيرها لهم بايجار معقول ، أو شراء أو استئجار هذه المساكن ثم اعادة تأجيرها للعاملين بايجار مخفض ، واما منح قروض للعاملين لبناء مساكن خاصة لهم على أن تسدد هذه القروض على آجال طويلة .

أما عن خدمة المواصلات ، فقد دل الواقع العملي على ما لرحلة العمل ومشاقها بين مقرى السكن والعمل من تأثير على كفاءة العاملين ، لذلك فان توفير السلطة الرئاسية للعاملين في هذه الفترة من وسائل المواصلات ما يساعد على تلافي التوتر العصبي ، والهموم والمعاناة اليومية التي تصاحب ذهابهم الى مقر عملهم وعودتهم منه .

ولتوفير هذه الخدمة للعاملين فان السلطات الرئاسية تلجأ الى وسائل شتى منها (٢) :

- الاتفاق مع وسائل النقل العام بالمدينة على تنظيم أماكن ومواعيد ملائمة لنقل العاملين بالمنظمة .
- الاتفاق مع احدى شركات النقل الخاص لتقديم خدماتها للعاملين بأجر خاص .
- تملك عربات خاصة لنقل العاملين مجانا أو بأجر رمزى .
- صرف بدل نقدى للعاملين مقابل استعمالهم لسياراتهم الخاصة .
- تقديم قروض مالية للعاملين لاقتناء سيارات خاصة .

---

(١) دكتور/محمد طلعت عيسى ، محمد على سليمان ـ الخدمة الاجتماعية العمالية ـ ١٩٦٣ ـ صفحة ١٩٤ .

(٢) دكتور/سعيد الدين عشماوى ـ تنظيم النقل ـ دراسة للمشكلات والحلول ـ ١٩٧١ ـ صفحة ٢٤ .

وبالرغم من تمخض هذه الرعاية عن فوائد مالية ومادية فانه لايقصد بهـــا فقط هذا الوجه من وحدة المنفعة بل تتخطاه الى زيادة فاعلية الاداء الانتـــاج بالمرافق العامة .

وبالاضافة الى ماتقدم تهتم السلطات الرئاسية العليا بالخدمات الصحيـــة اهتماما ملحوظا باعتباره وجها للرعاية يؤدى الى صيانة وحماية العاملين التى تعتبر من أهم عوامل زيادة الانتاج وفاعليته (١).

وتتناول برامج الرعاية الصحية التى توجه لحماية صحة العاملين عددا من الخدمات الرئيسية كتوقيع الكشف الطبى على العاملين سواء قبل الخدمة أو أثنائها ، وتوفير خدمات الطوارئ والعلاج الطبى ، والعلاج بالخـــارج والخدمات الصحية والوقائية ، والتثقيف الصحى ، والتأهيل الطبى للمعوقـــين وتوفير وحدات الرعاية الصحية كالعيادات والصيدليات والمستشفيات (٢).

والى جانب الخدمات المادية والاجتماعية السابقة قد توفر السلطـــات الرئاسية فى وحدات القطاعين الحكومى والعام أوجه أخرى للرعاية متستهـدف بها توفير الأمان النفسى للعاملين بها وخلق فرص للحياة المتكاملة الـــتى يتطلبها النهوض بالمستوى المادى والاجتماعى والثقافى للعاملين .

ومثال ذلك اقامة المنشآت الاجتماعية كالنوادى الرياضية والجمعيـــات المختلفة ، وصناديق الخدمات الاجتماعية وخدمات الترويح والترفية ، واقامـــة دور لحضانة الأطفال ، والخدمات التعليمية والتثقيفية حتى توفر السلطـــات الرئاسية المناخ المادى والاجتماعى المناسب للعاملين مما يكون له أكبر الأثر فى نفوسهم ، ورفع روحهم المعنوية ورفع مستوى الأداء والانتاج بالفاعلية المرجـوة فى المرافق العامة (٣).

---

(١) انظر : دكتور/فوزى على جاد الله ــ المرجع السابق ــ صفحة ١٤ .

(٢) انظر : دكتور/شريف حتاته ــ الصحة والتنمية ــ ١٩٦٨ ــ صفحة ١١٤ .

(٣) انظر :

دكتور/محمد فائق عبد الحميد ــ الرعاية العمالية فى المجتمع الاشتراكى ــ صفحة ١٢٥ . =

وتنفيذا لكل ماتقدم نصت المادة ٥٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة ، والمادة ٥١ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام على أن " تضع السلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بها وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة له ، والقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية .... " .

كما نصت المادة ٩٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ ، والمادة ٩٥ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ على أن " تحتفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقا للشروط والأوضاع التي تحددها السلطة المختصة " .

---

* دكتور/ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٢٥ .
دكتور/أحمد زكي بدوي ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٠٦ .
دكتور/محمد طلعت عيسى ، محمد عدلي سليمان ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢١٦ .

## المبحث الخامس
## وظيفة السلطة الرئاسية
## فى تحقيق ضمانات ديمقراطية الادارة

ليس فى البشر من هو خبير فى كل شئ ، وكل فرد يحتاج الى مساعدة ومعاونة ورأى الآخرين ، سواء أكانوا رؤساء أوزملاء أو مرؤوسين وعلى هذا الأساس تعد ديمقراطية الادارة من أهم الأسس التى تقوم عليها الادارة العامة فى كل عصر .

ولقد أكد ميثاق العمل الوطنى والمواثيق الرسمية فى مصر على هذا المعنى واشارت اليه فى العديد من نصوصها (١)

وليس معنى هذا أنه يجب على الرئيس الادارى أن يحصل على موافقة مرؤوسيه قبل تصرفه أو قبل اتخاذ قراره ، أو حصوله على موافقة أغلبيتهم فليس من المعقول أن يحدث هذا والا أدى ذلك الى اشاعة الفوضى فى الادارة ، كما أنه يتنافى مع حق السلطة الرئاسية فى أن تأمر ومع واجب المرؤوس فى أن يطيع ، ولكن رواد الادارة العامة يقصدون من هذا المبدأ ان الرئيس الادارى الذى يعتمد على اسلوب الأمر والنهى والارهاب لايمكن أن يحقق النجاح التى يحصل عليه الرئيس الادارى الذى يوفق الى الفوز برضاء مرؤوسيه على طريقته فى الادارة مخلصة اذا فهم المرؤوسين الهدف من المنظمة وآمنوا بهذا الهدف للعمل على تحقيقه وكيفية ادارة العمل والوصول اليه (٢)

---

(١) تحدث الميثاق عن الديمقراطية فى الباب الخامس منه بعنوان " الديمقراطية السليمة " كما تحدث عن القيادة الجماعية كضمانة لدعم الديمقراطية لأنها تعصم من الانحرافات الفردية وتؤكد التفاعل الديمقراطى بحكم قيامها على المناقشة وتبادل الرأى .

(٢) انظر :
العميد الدكتور/الطماوى ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنة ١١ ـ ١٩٦٩ ـ العدد ٥

فمن واجب الرئيس الاداري ــ ومن حق المرؤوس ــ أن يفتح عقله وقلبه واذنيه لآراء الآخرين وتفكيرهم ، ومن المفيد للرئيس الاداري أن يؤمن أنـــه يتعامل مع بشر ، وان يلم برغبات ومشاعر وآراء مرؤوسيه فرادى وجماعـــات وأن يشعرهم بأن مايصل اليه من قرارات إنما كان نتيجة تعاون ومناقشة الجميـــع بالأسلوب الديمقراطي (١)

كما يجب من جانب آخر ، أن يقوم الرؤساء بتفويض الممتازين من المرؤوسين في السلطة اللازمة لمباشرة بعض اختصاصات الرئاسة لتحقيق الأهـــداف المنوطة بالمرفق .

واذا كانت هذه الأمور متروكة لتقدير السلطة الرئاسية حسب الظـــروف العامة المحيطة بالمرفق ، فان هناك ثلاثة موضوعات رئيسية جديرة بالبحث في هذا المكان وتتمثل هذه الموضوعات فيما يلي : ــ

١ ــ الاقتراحات التي يبديها الموظفون بخصوص المرفق .

٢ ــ مساهمة الموظفون عن طريق ممثليهم في الشئون الوظيفية .

٣ ــ تفويض الرؤساء للمرؤوسين في السلطة .

وسوف نخصص لكل موضوع من هذه الموضوعات مطلب مستقل بذاته .

---

- الأول السابق الاشارة اليه ــ صفحة ٤٠٣ .
دكتور/علي السلمي ــ مجلة الادارة ــ المجلد ٨ ــ عدد ١ يوليو ٧٥ ــ السابق الاشارة اليه ــ صفحة ٣٤ .
دكتور/صلاح الدين جوهر ــ المرجع السابق ــ صفحة ٤١ .
دكتور/سيد الهواري ــ الادارة ــ الأصول والأسس العلمية ــ ١٩٧٢ ــ صفحة ٢٢٠ .
دكتور/رفاعي محمد رفاعي ــ الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ــ الوثيقة ١٧٤٥ ــ صفحة ٤ .
جيمس ستريس بلاك ــ كيف تكون المدير الناجح ، ولم جيفن جونيور ــ المرجع السابـــق ــ صفحة ٤١ .
دكتور/حسن محمد عواضه ــ المرجع السابق ــ صفحة ٤٠٥ .

(١) - Utterback (William E.): Decision through Discussion, A Monual for group leaders, Ohio state unive. 1948. P.8

## المطلب الأول
## الاقتراحات التي يبديها الموظفون بخصوص المرفق

تعتبر المقترحات احدى وسائل السلطة الرئاسية الفعالة في ادارة العمل وتدعيم العلاقة الرئاسية في المرافق العامة .

والكلام في هذا الموضوع يقتضينا الحديث عن موضوعين هما :

أولا : المقصود بالاقتراح وفوائده .
ثانيا : طرق تقديم الاقتراحات .

### أولا : المقصود بالاقتراح وفوائده

يعني الاقتراح اتاحة الفرصة للموظفين لابداء أرائهم بخصوص تحسين ظروف العمل ، لتحقيق وفر في الزمن أو المجهود أو تقليل النفقات (١).

ونظام الاقتراحات يمكن أن يحقق فوائد ملموسة في الوظيفة العامة لعل أهمها مايلي :ـ

١ ـ أن تقديم المقترحات يساعد على رفع الروح المعنوية بين العاملين حيث تكشف عن مواضع الشكوى وبالتالي تيسر أزالة اسبابها .

وحينما تقوم السلطات الرئاسية بتنفيذ بعض المقترحات المفيدة في المرافق التي ترأسها فانها تشعر العاملين بقيمتهم في هذه المرافق. ولاشك أن هذا يؤدى الى كسب ثقة العاملين وانتمائهم للمرفق الذى يعملون فيه، لأنها بهذا الأسلوب تدافع عن مصالحهم ومطالبهم العادلة المفيدة .

---

(١) انظر :
السيد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٢٧ .
دكتور/كمال دسوقي ـ سيكولوجية ادارة الأعمال ـ صفحة ٢١٤ .
دكتور/حمدي عبد الهادي ـ الادارة في الدول العربية ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٥٨.
مارشال ديموك ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٦٧ .

٢ ـ تساعد المقترحات على تحسين وسائل تنظيم وانجاز الأعمال ، نظرا لاحساس العاملين بكافة الظروف المختلفة فى المنظمة . خاصة اذا ماتقررت مكافأة سخية لمقدمى الاقتراحات المقبولة على النحو الذى عرضنا له من قبل بالنسبة للمكافآت التشجيعية للعاملين الممتازين .

٣ ـ اذا أحسن الرؤساء الاداريون مناقشة مرؤوسيهم فى مقترحاتهم فان هذا يوفر لهم الجو الصحى للتعليم والتدريب،لمعرفة ماقد يخفى عليهم من أمور كانت سببا فيما أبدوه من مقترحات .

٤ ـ ان طريقة الاقتراحات تساعد الى حد كبير فى الكشف عن أصحاب الملكات الطيبة من المرؤوسين ،والتى تؤهلهم فى نفس الوقت لشق طريقهم نحو سلم الرئاسات الادارية لتحمل مسئولية العمل فى المستقبل (١)

**ثانيا : طرق تقديم الاقتراحات(٢)**

تتلخص طرق تقديم الاقتراحات فيمايلى : ـ

١ ـ مقابلة الرؤساء الاداريين :

سبق القول بأنه لايمكن أن يتوقع الرئيس الادارى بأن يخرج بنفسه كل الآراء والأفكار التى يستطيع استخدامها استخداما نافعا ،وانه يحتاج الى آراء وأفكار جماعة من المرؤوسين أو أفكار ممثليهم .

وتقع على عاتق الرئيس مسئولية تبنى الجو الذى يشجع الأفراد على أن يسهموا بالآراء لنفع الجماعة والمنظمة ،والناس يتعلمون بسرعة كيف تتقبل الاقتراحات عن طيب خاطر ،وكيف تتقبل تقبلا ايجابيا وكيف تستغل ، ومن

---

(١) انظر : دكتور/محمد السيد الدماصى ـ مجلة العلوم الادارية ـ العدد ١ أغسطس ١٩٧٤ فى مقال له بعنوان " اباحة الحق فى اسهام الموظفين فى الادارة " .

(٢) انظر :
دكتور/عادل حسن ، دكتور/عبد المنعم فوزى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٥٨ .
دى ماتا ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٦٣ ، وهو يحدد الطرق المختلفة للحصول على مقترحات المرؤوسين فى وسائل ثلاث : المؤتمر ،والتقرير ، وصندوق الأفكار .

ثم فان طريق تشجيع المقترحات هي أن يوضح الرئيس الادارى بكل وسيلة مفهومة مدركة وأن عقله متفتح وأنه يقدر قيمة الأفكار الجديدة ، وأنه يطبقها فعلا كلما استطاع وأنه يعترف بالفضل لمصدر هذه الأفكار (١).

ويجب أن يبدى الرئيس الادارى باعتباره مشرفا على مرؤوسيه اهتمامه بدراسة ومناقشة الاقتراحات المقدمة من الأفراد ، وأن يبدى كل علائم الاهتمام والرغبة فى ادراك الأهمية الحقيقية للاقتراح ، ويعمل بسرعة ما أمكن لأن يطبقها ويضعها موضع التجربة العملية ، واذا لم يكن من الممكن استخدامها وتطبيقها فمن الضرورى أن يوضح سبب عدم استطاعه هذا ، وان يقدم هذا الايضاح بحال لاتثبط الهمة وتمكن من استمرار العمل للوصول الى مقترحات جديدة حتى يكسب ثقة مرؤوسيه فى جانبه .

ولاتوجد وسيلة لكبت الغيرة والحماسة وقوة الابتكار أسرع من أن يأخذ الرئيس الادارى الآراء والأفكار وينسبها لنفسه ، ويترك الناس يفهمون أنها أراؤه وأفكاره هو . صحيح أنه قد تكون هناك أوقات يكون من الضرورى لاسباب معينة أن يدفع رأى جديد للامام على أنه رأيه هو ولكن حتى ذاك يجب أن يكون هناك مايدل على أن الرئيس يعرف لمن هو مدين بهذا الرأى ، وكلما كان هذا الاعتراف بالدين معلنا ويأخذ طابع المكافأة التشجيعية الظاهرة كان الأمر أحسن وأفضل بطبيعة الحال .

ونحن نعتقد أن الموظف لايكلف نفسه عناء التحدث فى أمر من الأمور الى رئيسه الادارى الا اذا كان هذا الأمر عادة مايشكل أهمية بالنسبة له ، ولهذا يجب على الرئيس أن يظهر لمرؤوسيه بالأسلوب الذى يشعره بانه مهتما به وحريصا على معاونته ، فانه ليس هناك شىء أكثر ايلاما لاى انسان أن يرى

---

(١) انظر :
أردواى تيد ـ فن القيادة والتوجيه فى الادارة الاعمال العامة ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٥٤ .
هارولد ليانيت ـ المرجع السابق ـ صفحة ٩ ومابعدها .

هؤلاء الذين يلجأ اليهم فى طلب العون والنصح بالنسبة لمشكلتـــه أو اقتراحه أنهم لايهتمون كثيرا به ولايبا بصرخته ، حتى لاتفتر عزيمته وتهبط روحه المعنوية وينعكس هذا على أدائه وانتاجه ومن هنا يمكننا القول بأن الاقتراح أو الشكوى مهما كانت قيمتها فهى لها قيمة عند مقدمها ، ويجب علينـــا ألا نقلل من شأن ذلك بأى حال من الأحوال ، فقد تبدو العلاوة الـــتى يطالب بها العامل تافهة القيمة بالنسبة للرئيس الادارى ولكنها انقاذ وسد حاجة عاجلة بالنسبة للمرؤوس . وقد لايقدر الرئيس الادارى الأعلى فـــى الموقف الضيق والألم الذى يعانى منه المرؤوس وهو يشكو له سوء معاملة رئيسه المباشر لانه يرى أن هذا الرئيس المباشر ضعيف بالنسبة له هو ، أو لأن أحدا لايجرؤ على اساءة معاملته هو .

والحديث عن تقديم الاقتراحات والشكاوى للرؤساء الاداريين يرتبط بالكــلام عن سياسة الباب المفتوح open door policy التى تعنى اعطـــاء الموظفين حق الدخول الى مكتب الرئيس والتحدث معه فيما يهمهم مـــن الأمور (١).

وبالنسبة لهذه السياسة قد يرى بعض الرؤساء فى المرافق العامـــة أنهم بالرغم من اتباعها الا أنه لم يثبت نجاحها فى العمل، للأسباب النفسية الآتية : ـ

أ ـ شعور المرؤوس أن فتح باب الرئيس له لايمنع فى الكثير من الأحيـــان من أن عقله مشغول عنه وأن قلبه مقفل بالنسبة له ، وأن دعوته ايـــاه ليدلى بشكاياته ومتاعبه واقتراحه بحرية وفى أى وقت يشاء دعوة غـــير جادة بل هى أشبه " بمجاملة " غير حقيقية ولعل هذا الشعور مـــن جانب المرؤوس انما يقوم فى اساسه على ادراكه الصحيح أن الرئيـــس

---

(١) - Roethlisberger and Dickson: Monag. and the worker - 10 th. print, Harvard - 1950, P. 532.

ليس متفرغا لهذه العلاقات الانسانية وان ما لديه من المهام الأخرى ما يجعل هذه العلاقات بالنسبة له مضيعة للوقت ، خصوصا اذا لم يحدد لهذه المقابلات وقت معين، والقول بأن من حق المرؤوس أن يتصل بالرئيس فى كل وقت معناه ألا يستطيع الاتصال به فى أى وقت (١)

ب ـ بالاضافة الى ما سبق يجب ألا ننسى العوامل النفسية التى تحيط بالمرؤوس فى حضرة الرئيس الادارى الأعلى .. فمهما استقبل المرؤوس بالتكريم والاحترام فسوف يشعر بضآلة مركزه الى جانب الرئيس، وسوف يتعثر فى كلامه ويبتلع ريقه وتهرب الألفاظ المعبرة منه ولن يكون فى موقف طبيعى ،وسيكون من جانبه هو راغبا فى انهاء المقابلة فى أقرب وقت ،خصوصا أنه يشعر بأن وقت الرئيس أثمن فى نظره من أن يضيعه فى الاستماع للافراد ،وأن العطف والاهتمام اللذين يلقاهما فى مكتبه ليس إلا من قبيل المجاملة الانسانية (٢)

جـ ـ ثم ماذا يحدث لو تكررت زيارات فرد بعينه لرئيسه الادارى الأعلى حتى ولو كانت هذه المقابلات لتقديم اقتراحات مفيدة جديدة للعمل فضلا عن أن تكون للشكوى من رؤسائه المباشرين ؟ .

ان المرؤوس قد يشعر بحق أنه قد تجاوز حدوده، وأنه يأخذ أكثر من حقه وان زياراته أصبحت مكروهة ، كما قد يخيل اليه أنه يقابل فى كل مرة بفتور أكبر ،وكأن صوتا يهتف به على لسان رئيسه قائلا " أنا موش فاضى الا لك أنت " .

كما أن تكرار مقابلات الرئيس الادارى مهما كان سببه يعطى للمرؤوس عن نفسه وللادارة بصفة عامة صورة تقلقه على مركزه ،وتهدد اطمئنانه على

---

(١) - Morrow. Making Management Human Macgraw_ Hill Book Inc, N.Y. 1957.P.159.

(٢) راجع : دكتور/كمال دسوقى ـ سيكلوجية ادارة الأعمال ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٤٥ .

وظيفته ، وتوحى بالرغبة فى التخلص منه لاسيما اذا كانت المقابلات بقصد الشكوى • فلسوف يسمع رؤسائه المباشرين بزياراته ويتصورونه شاكيا منهم - حتى اذا لم تكن كذلك - ويعتبرونه متخطيا لسلطتهم أو غير معترف بهم، وربما يترتب على ذلك أن يصبح هدفا لاضطهادهم له وتحاملهم عليه دون ذنب ، ويسيرون فى ذلك نوعا من الوصولية •

وتعليقنا على هذا كله أنه اذا كان الرئيس الادارى الأعلى قد صحت نيته باتباع سياسة الباب المفتوح مطى أن يتعرف على أحوال العمل ورغبات الموظفين ، فلماذا لايعفيهم من الخوف والاشفاق وسوء تأويل الآخرين لزيارته ، ويخرج هو من الباب المفتوح ليسعى اليهم ويتحدث معهم ليرى ويسمع بنفسه بدلا من أن ينتظر أن تصله الأخبار الكاذبة أو المغرضة فى بعض الاحيان؟ أنه مالم يقم بهذا فسوف يظل فى جهل تام بحقيقة الموقف • فبطانته والمحيطون به لن ينقلوا له إلا مايرضيه وسيخفون عنه الحقائق التى لايجب أن يسمعها ، أو التى تسىء الى مراكزهم بوصفها تقصيرا أو خطأ من جانبهم، وسيظل هكذا غافلا عن الحقائق حتى تقع الواقعة • فيصيح ويزمجر ويتهدد ويتوعد ويطلب التقارير عن الموقف وتشديد مجازاة المسئول ويعجب حينئذ كيف أنه لم يحط علما بالمشكلة منذ بدايتها وانه كان هكذا آخر من يعلم • ولكن عجب الرئيس يزول اذا ماأدرك أنه لم يكن يجيد الاستماع والانصات لاراء ومقترحات مرؤوسيه ، وأنه لم يكن يستطيع الصبر عن الكلام أو المقاطعة حتى ينتهى محدثه من عرض كل مايعن له من أمور ومقترحات وآراء وشكاوى ، حتى ولو كانت ضد رئيسه المباشر أو ضده هو فى حدود الاحترام الواجب له •

٢ - اجتماعات الموظفين[1]:

تعد اجتماعات الموظفين وسيلة أخرى من وسائل السلطة الرئاسية فى

---

(١) انظر :
ديموك - المرجع السابق - صفحة ٤٩٢ •
دكتور/حسن عواضه - المرجع السابق - صفحة ٢١١ - ٢١٨ •

تلقى المقترحات والآراء كما تعد وسيلة من وسائل الاشراف التى تستخدم فى تحقيق عمل الفريق والتفاهم المتبادل . واجتماع كبار الرؤساء بالمرؤوسين وسيلة شائعة فى كل من أجهزة الحكومة والقطاع العام . وان كان هناك ميلا متزايدا الى الاعتماد على طريقة الاجتماعات فى جميع المستويات باعتبارها وسيلة تحقق مزايا علاقات المواجهة ، ووسيلة لتنسيق النواحى الفنية الادارية فى المنظمة وتحويلها الى برامج موحدة وكاجراء متابعة ورقابة بعد ذلك .

وطريقة المؤتمرات أو الاجتماعات ترتبط ارتباطا وثيقا بديناميكية الجماعة وأشكال أخرى من اجراءات العلاقات الانسانية ، يهتم بها علماء الادارة العامة أكثر من ذى قبل بسبب شيوع استخدامها المؤتمرات فى العملية الادارية . غير أن هناك ثلاثة أهداف كبرى تخدمها هذه الوسيلة وهى : ـ

١ ـ تنشيط الاهتمام بالمشاكل والاقتراحات .

٢ ـ المساعدة على حل هذه المشاكل .

٣ ـ اكتساب القبول لدى الجماعة للتقدم فى تنفيذ الحلول التى تقررت .

وهذه جميعها جوانب من وظيفة الاشراف التى تقوم بها السلطات الرئاسية فى المجال المعنوى للوظيفة العامة .

غير أنه من الملاحظ أنه قد يُعقد الاجتماع على فترات منتظمة أو بين آونة وأخرى حسب الحاجة العملية للمرفق . غير أن الأمر الذى نؤكد عليه هو ضرورة حرص الرؤساء على عقد هذه الاجتماعات لتحقيق التفاهم وبث الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين ، لأن الثقة كما سبق القول أصبحت الآن هى مفتاح الادارة الناجحة .

ويرى الاستاذ ديموك أنه لكى تنجح مؤتمرات الموظفين يجب أن تتوافر فيها الظروف الآتية : ـ

١ ـ ألا يكون الرئيس مزهوا أو متغطرسا ، يتكلم أساسا ليستمع الى حديث نفسه ، بل لابد وأن يتصف بحسن الانصات ويظهر من سلوكه أنه يرحب

بالأفكار المفيدة .

٢ ـ لابد أن يخطط جدول الأعمال وتوضح خطوطه الرئيسية مقدما أن أمكن، لأن الكلام المشتت الخارج عن الموضوع سوف يعوق تبادل الأفكار أكثر من أى شىء آخر . ولكن اذا علم المشتركون بالموضوعات التى سوف تناقش ، واذا حددت مناقشاتهم فى الموضوع وشعروا مع ذلك أنهم لايتعرضون لأى ضغط للوصول الى قرار معين فسوف يحدث فى المعتاد تلاق بين العقول وهو مايهدف اليه الاجتماع أو المؤتمر .

٣ ـ ينبغى أن يدار الاجتماع فى جو تزول فيه الحواجز الناشئة عن التخصص المهنى ، ويشجع الرؤساء المتخصصون على أن يظهروا الاهتمام بالأمور التى تخص المرفق كله ولايقصروا اهتمامهم ـ كما يحدث غالبا ـ على الأمور التى تهم أقسامهم فحسب .

وسوف يحقق الاجتماع الذى يدار بنجاح فى جو من الاسترخاء الأهداف السابقة، ولكن اذا استعملت اجتماعات الموظفين كطلاء فحسب فسوف لايخطىء المشتركون فيها فى الاحساس بعدم جدواها وسوف لاتؤدى الى شىء أكثر اثارة المرؤوسين، الذين يشعرون أن وقتهم قد استغل اشباعا لرغبة الرئيس الذاتية فى الظهور .

وهكذا يبدو لنا أن الاجتماعات التى تعقد بين العاملين ـ رؤساء ومرؤوسين ـ تعد وسيلة ممتازة للقيادة والتعليم ، ووسيلة ذات طبيعة فعالة لتحسين المناخ السائد بين مختلف العلاقات الرئاسية .

كما يتضح مما سبق أن الاجتماعات تعتبر مظهر هام من مظاهر ديمقراطية الادارة ، وتشكل عملية هامة فى اتخاذ القرارات فى الموضوعات المعروضة ، ومن ثم تشارك فى الاحساس بالأهمية وفى عمل الفريق وفى الاهتمام الذاتى الذى ينشأ عن المشاركة فى القرار .

والحقيقة أن الأفراد يتعاونون على نحو أفضل ،عندما يكون لهم نصيب في اتخاذ القرارات ، فيشاركون فيها بعد في تنفيذها بروح معنوية عالية ينعكس أثرها على فعالية الاداء والانتاج .

٣ ـ صناديق الاقتراحات :ـ (١)

تعد صناديق الاقتراحات أحد وسائل السلطة الرئاسية في تلقى المقترحات في المرافق العامة ،حيث توضع صناديق الاقتراحات في أماكن مطروقة ظاهرة ، بحيث يكون محل الانظار ويكون في وسع كل موظف أن يودع في تلك الصناديق مايعن له من مقترحات أو شكاوى .

ثم تشكل بعد ذلك لجنة لبحثها وتصنيفها ومحاولة وضع الجدى منها موضع التنفيذ .

٤ ـ لجان الاقتراحات :ـ

تستخدم هذه الطريقة اذا لم يشأ مقدم الاقتراح أن تعرف شخصيته ، بحيث يتم جمع كل المقترحات وتصنيفها بعد ذلك . وقد يتخذ الأمر شكل قائمة من الاسئلة يعدها الاخصائيون ،وتوزع على الموظفين ،ويطلب من كل موظف الاجابة على مافيها من اسئلة ، ثم يقوم الاخصائيون بدراسة الاجابات وتحليلها ، لمعرفة المشاكل والعمل على ازالة أسبابها ،وقد يطلب من الموظفين عدم التوقيع على الاجابة حتى لايتهيب الموظف من ذكر الحقائق خوفا من بطش رؤسائه .

ويترك بعد ذلك للسلطة الرئاسية المختصة تقرير مايتبع بخصوص المقترحات الجدية ؛ لان تنفيذ بعض المقترحات قد يحتاج الى اعادة النظر في النظام الادارى المتبع أو الحصول على تعديلات في التشريعات من الجهات المختصة ،وذلك ماتقدره السلطة الرئاسية المختصة في ضوء الظروف المحيطة

---

(١) انظر : العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢١ .

بالموفق كله .

بعد أن استعرضنا طرق تلقى المقترحات ، نقول أنه لن يكون هنـــاك فائدة من كل هذه الطرق الا اذا أحس الموظفين بصفة عامة أن مقترحاتهـــم تلقى ماهى جديرة به من عناية واهتمام ،وتقديرها وتقييمها على أسس ومعايـير موضوعية ، يتم على أساسها اختيار اقتراح الموظف الذى سيؤخذ به ،ويمنـح صاحب الاقتراح الجاد المزايا المادية كالمكافآت التشجيعية والترقية بالاختيار والحوافز المعنوية كخطابات الشكر والميداليات والنشر فى المجلات والصحـــف وادراج اسم صاحب الاقتراح فى لوحة الاعلانات أو لوحة الشرف مـــع العاملين المجدين واستخدام الاقتراح عند اعداد تقارير الكفاية ،حتى يأتـــى كل ذلك بنتائج باهرة تعظم من قيمة نظام الاقتراحات[1].

وتطبيقا لهذا نصت المادة ٥١ من القانون ١٩٧٨/٤٧ والمادة ٤٩ المقابلة لها من القانون ٧٨/٤٨ على أنه " يجوز للسلطة الرئاسية المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوث أو اقتراحـات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الاداء أو توفير النفقات".

ونحن نعتقد أن المشرع قد وفق فى هذا النص الى حد كبـــير،لأن الواقع العملى أثبت أن انجح طريقة لتشجيع المقترحات هى تقرير الجوائـــز المالية عن كل اقتراح تأخذ به السلطة الرئاسية لسلامته .

هذا من جانب ،ومن جانب آخر نعتقد أن نظام الاقتراحات لن تكون لــه جدوى مالم تقتنع كافة المستويات الرئاسية بهذا النظام حتى يمكن قيامهـــم بدور ايجابى فى هذا الصدد بالنسبة لمرؤسيهم .

كما نعتقد من جانب ثالث أنه اذا أخذ بنظام الاقتراحات بشكل جـــدى وادراك وايمان واع من جانب السلطات الرئاسية فانه يعتبر بحق أداة ديمقراطيـــة للاصلاح الادارى الذاتى،فى مختلف مجالات العمل ويؤدى بالتالى الى فاعليـــة الادارة المنشودة .

---

(١) انظر : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ــ مركز الوثائق ــ وثيقة ١٤١ .

## المطلب الثانى
## مساهمة الموظفين عن طريق ممثليهم فى إدارة شئونهم الوظيفية

تتضح أهمية اباحة الحق فى اسهام الموظفين فى ادارة شئونهم الوظيفية فى تذويب الفوارق بين العاملين ، وتلاحم الرؤساء والمرؤوسين ، وضمان ارتباطهم بقطع النظر عن مراكزهم فى السلم الوظيفى ، بدلا من اختلافهم وتصارعهم الأمر الذى يؤدى الى خلق جو من التعاون الصادق بين الجميع والثقة المتبادلة بينهم ، والاعتداد بالنفس الذى يولد روح المبادأة والابتكار واحترام وجهات النظر المختلفة ، وبذلك يكون الجميع فى خدمة المرافق لا فرق بين الرؤساء والمرؤوسين من أجل تحقيق الصالح العام .

واذا كانت الحكومات فى الماضى تنفرد بوضع نظم التوظف ، ويخضع لها الموظفون دون مناقشة على أساس أن مركزهم لائحى تنظمه القوانين واللوائح المباشرة ، فقد تبين عقب ذلك بالتجربة أن اشتراك ممثلى الموظفين فى إعداد القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين يعتبر من أهم الضمانات الوقائية لمواجهة أوجه التذمر والسخط المختلفة ، لأنه يضع فى الاعتبار رغبات الموظفين المشروعة قبل اصدار التشريعات ، ولهذا فقد بدأت تظهر نقابات واتحادات الموظفين .

ومن الملاحظ أن أغلب الدول حاربت التنظيمات النقابية فى نطاق الوظيفة العامة ، وكان تخوفها منها يرجع الى أن مذهب الموظف العام هو الطاعة قبل رؤسائه ، والسماح بتكوين النقابات قد يؤدى الى تعدد الجهات التى يتلقى منها الموظف التوجيهات والتعليمات العامة مما يؤدى الى الفوضى والاضطراب (١) ، ثم أن تجمع الموظفين قد يسمح للعناصر الهدامة بأن

(١) لهذا تواترت أحكام القضاء الفرنسى فى بداية الأمر على انكار شرعية التنظيمات النقابية للموظفين العموميين " ذلك لأنها تتجه الى تحطيم التدرج الرئاسى باحلال سلطة .

تندس فى أوساطهم وأن توحى اليهم بالتقدم الى السلطات الرئاسية بطلبات مغالى فيها ،ولكن تبين بعد ذلك للحكومات أن ذلك التخوف كان مبالغ فيه ، لان انتخاب ممثلين عن الموظفين العموميين ييسر أسماع الدولة صوت الموظفين ،ويكفل التعرف على متاعبهم ورغباتهم وييسر التعاون بين المرؤسين والرؤساء وبين الموظفين والدولة ،كما تسمح الاتحادات والنقابات بنشر الوعى الوظيفى بين أعضائها ، ولهذا فان الدول بدأت تخفف من حدة معارضتها للنقابات والاتحادات بشرط أن توضع لها القيود والتنظيمات التى تكفل عدم المساس بالأسس التى تقوم عليها الوظيفة العامة (١).

وبالنسبة لحق مساهمة الموظفين فى أداء شئونهم الوظيفية عن طريق ممثليهم فان أغلب الدول قد اتجهت صوب الأخذ بهذا المبدأ ،ومن هذه الدول أنجلترا وفرنسا والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية .

أما بالنسبة للوضع فى مصر فإنه لايوجد فى قوانين التوظف السابقة وفى قانون العاملين الحالى (٤٧ لسنة ٧٨ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨) نصوصا تنظم طرقا محددة للتعرف على مشاكل الموظفين عن طريق تنظيمات يشترك فيها ممثلى الموظفين،ولكن لايعنى ذلك أن الحكومة لاتستشير الموظفين فى التعرف على مشاكلهم وانما تحاول الادارة فى بعض الحالات أن تحيط بمشاكل الموظفين عن طريق القائمين به ،ولعل خير مثال لذلك ماتم عند وضع نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام الحالى حيث أتيحت الفرصة لجميع المهتمين بشئون الموظفين والعاملين لابداء آرائهم فى مشروعى القانونين ، ولكن الادارة انفردت بعد ذلك ومن بعدها السلطة التشريعية

---

* النقابة محل سلطة الرئيس الادارى ... .
انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى : ١٨/٣/١٩٢٧ قضية :
- Syndicats des agents des lycées notionaux
مجموعة المجلس ــ صفحة ٣٥٨ .

(١) انظر العميد الطماوى ــ المرجع السابق ــ صفحة ٦٣٠ .

بوضع النظام الذى رأى أنه يحقق الصالح العام .

ثم أن كثيرا من الموظفين الفنيين كالاطباء والمهندسين والمحاسبين والتجاريين .. يشتركون فى نقابات مهنية لا باعتبارهم موظفين ولكن بصفتهم يمارسون العمل الذى أنشئت النقابة لتنظيمه . ولاشك أن ذلك ييسر على السلطات الرئاسية تنظيم النواحى الفنية لاولئك الموظفين عن طريق التفاهم مع النقابات التى ينتمون اليها .

وثمة تطورات أساسية حدثت فى أغلب دول العالم وسيقتصر الحديث فى هذا الخصوص على كل من فرنسا ومصر وذلك على النحو الآتى :

## أولا : بالنسبة لفرنسا(١)

قاومت الحكومات المتعددة بشدة نقابات الموظفين فى مختلف العهود منذ الثورة . ولكن الموظفين نجحوا من حيث الواقع فى تكوين نقابات من غير سند قانونى . ولما أندلعت الحرب العالمية الثانية أرادت حكومة فيشى أن تسترضى الموظفين فأصدرت قانونا فى ١٤ سبتمبر سنة ١٩٤١ يخول للموظفين حق تكوين الجمعيات فى حدود معينة مع حل كافة الجمعيات التى كانت مؤلفه واقعيا قبل صدور القانون .

كما اضطرت حكومة فرنسا الحرة أن تتعهد باباحة تكوين النقابات للموظفين . ومن ثم تضمن قانون الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ نصا صريحا يسلم بحق الموظفين فى تكوين النقابات للمشاركة فى ادارة المشروعات ، وورد فى المادة السادسة منه على أن " للموظفين حق تكوين النقابات . ولنقاباتهم المهنية طبقا للقسم الثالث من قانون العمل حق التقاضى . ولها حق الطعن فى اللوائح والقرارات الادارية الخاصة بالموظفين ،ويتعين على كل نقابة تتكون فى مجال الوظيفة العامة ، أن تودع قانونها الأساسى ،وأسماء المشرفين عليها ، فى خلال شهرين من تكوينها ،

(١) انظر العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٢٩ ـ ٥٣٠ .

لدى السلطات الرئاسية للموظفين الذين تتكون منهم النقابة ، أما بالنسبة للنقابات التى كانت مكونة قبل صدور القانون المشار اليه ، فقد ألزم المشرع المسئولين عنها بايداع الوثائق السابقة فى خلال شهرين من نشر قانون سنة ١٩٤٦ وهكذا اعترف المشرع بحق الموظفين فى تكوين النقابات ، بل ونظم كيفية اشتراك نقابات الموظفين فى المسائل المتعلقة بالموظفين .

وأهم أوجه هذه المشاركة ، ان اتحادات الموظفين الأكثر تمثيلا ، لها مقاعد محددة فى نطاق المنظمات الاستشارية ، المنوط بها ابداء الرأى فى السياسة العامة الواجب اتباعها فى شأن الوظيفة العامة ، ولقد أعقب صدور القانون رقم ١٩٤٦ ، صدور أمر ٤ فبراير عام ١٩٥٩ ، الذى كانت له آثاره الهامة فى هذا الصدد ، ولهذا سوف نقوم من جانبنا ببيان الأسلوب الذى انتهجه القانون الفرنسى الصادر فى ١٩٤٦ ، والأمر الصادر فى ٤ فبراير عام ١٩٥٩ بالنسبة لاشراك العاملين فى الادارة ، كما نوضح أثر ذلك على فكرة السلطة الرئاسية .

**أولا : بالنسبة للقانون الصادر ١٩٤٦ :(١)**

**١ ـ كيفية اشتراك العاملين فى الادارة :-**

قنن المشرع فى قانون ١٩٤٦ اشراك العاملين فى الادارة ، محاولا ادخال فكرة الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية فى القطاع الحكومى على النحو الآتى :

فبالنسبة للادارة أنشأ القانون الأجهزة التالية :

١ ـ المجلس الأعلى للوظيفة العامة .

---

(١) انظر :
دكتور/عبد الحميد كمال حشيش ـ دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ١٩٧٣ عام ١٩٧٣ ـ صفحة ١١٤ وما بعدها .
دكتور/حسن محمد عواضه ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٣٥ ـ ٢٥٠ .

٢ ـ اللجان الادارية المتساوية .
٣ ـ اللجان الفنية المتساوية .

وسوف نلقى الضوء على تشكيل هذه اللجان واختصاصاتها بالقدر الذى تقتضيه دراستنا وما أصاب التدرج الرئاسى والسلطة الرئاسية من تطور .

أولا : تشكيل أجهزة الوظيفة العامة :

تتمثل هذه الأجهزة فى المجلس الأعلى للوظيفة العامة واللجان الفنية المتساوية فضلا عن اللجان الادارية المتساوية .

١ ـ المجلس الأعلى للوظيفة العامة : كان يتكون هذا المجلس من رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه رئيسا ومن عضوية أربع وعشرين عضوا يصدر بتعيينهم مرسوم من مجلس الوزراء على أن يعين نصفهم بناء على اقتراح التنظيمات النقابية للموظفين .

٢ ـ اللجان الفنية المتساوية : تشكل هذه اللجان فى كل وزارة بمرسوم يوقع عليه رئيس الوزراء والوزير المختص ويرأس كل وزير اللجنة الخاصة بوزارته ، وتمثل الادارة بنصف أعضاء اللجنة ، أما النصف الثانى من الأعضاء فتقوم النقابات الأكثر تمثيلا باختيارهم ليمثلوا العاملين .

٣ ـ اللجان الادارية المتساوية : ينشأ فى كل ادارة أو مصلحة لجنة أو عدة لجان ادارية متساوية برئاسة الرئيس الادارى للوحدة . وتشكل هذه اللجان من عدد متساو من ممثلى الادارة وممثلى العاملين . ويلاحظ أن اختيار هذه الفئة الثانية من الأعضاء لا يتم عن طريق النقابات ـ كما هو الوضع فى الجهازين السابقين ـ بل بواسطة العاملين كأفراد داخل كل ادارة أو مصلحة . كما يراعى تمثيل كل هيئة من هيئات الموظفين فى التشكيل . ويرجع ذلك الخلاف فى التكوين الى أن هذه اللجان مهمتها الاساسية شئون الأفراد وحالتهم الفردية وليس رعاية المصالح الجماعية التى تمثلها النقابات .

ثانيا : اختصاصات الأجهزة السابقة :-

يساهم العاملون — عن طريق الأجهزة المتساوية — فى الميدانين التاليين :

الأول : المساهمة فى تنظيم وتسيير المرافق والوظيفة العامة : وتتم هذه المساهمة عن طريق المجلس الأعلى للوظيفة العامة واللجان الفنية المتساوية .

١ — المجلس الأعلى للوظيفة العامة : ويختص بابداء الرأى فى المسائل التالية :

(أ) تحديد الحد الأدنى اللازم للأجور والنظر فى كافة مايتعلق بالوظيفة والموظفين .

(ب) يعد الجهاز الرئاسى بالنسبة لكافة اللجان الادارية والفنية ، وترفع اليه الطعون الخاصة بتلك الأجهزة .

(جـ) تنسيق المسائل المتعلقة بشئون الوظيفة .

٢ — اللجان الفنية المتساوية : مهمة هذه اللجان واسعة ممتدة تشمل بصفة خاصة مايلى : —

(أ) تنظيم الادارات والمؤسسات والمرافق .

(ب) تسيير الوحدات السابقة وخاصة ادخال الأساليب الحديثة للعمل وزيادة الانتاجية .

(جـ) تحضير القواعد النظامية الخاصة بالعاملين وتعديلها .

ولكن أظهر الواقع العملى أن اللجان الفنية لم تهتم الا بالمشاكل الخاصة بأوضاع الموظفين (١) مغلبة مصالح العاملين على المصلحة العامة للادارة .

---

(١) - Roger Gregoire: La Fonction Publique Librairie Armand colin 1954, P. 97.

**الثاني : المساهمة في ادارة شئون العاملين** : يتعاون العاملون مع السلطة الرئاسية في رحاب اللجان الادارية المتساوية في كافة مسائل الموظفين ذات الطابع الفردي . ويفرق القانون بين نوعين من الاختصاصات التي تباشرها هذه اللجان فهناك مسائل يجب أخذ رأيها فيها ، ومسائل أخرى يكون الالتجاء الى اللجان جوازيا للادارة وتختص هذه اللجان بابداء الرأي في المسائل التالية :

١ ـ الاجراءات الواجبة الاتخاذ لحماية صالح المرفق ، اذا كان أحد أزواج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا يستهدف الربح .

٢ ـ الدرجات التي تعطى لتقييم عمل الموظفين ، فضلا عن التقدير السنوي العام ، ويمكن للجان أن تطلب ـ بناء على تظلم صاحب المصلحة ـ من رؤساء المصالح مراجعة هذه الدرجات .

٣ ـ النظر في الجداول التي تضعها الادارة لترقية الموظفين ، ويمكنها سماع ذوي الشأن في هذا الخصوص وابداء مقترحاتها .

٤ ـ مايتعلق بالترقيات سواء القائمة على أساس الأقدمية أو الكفاءة .

٥ ـ الاحالة الى الاستيداع يستوي في ذلك أن يكون بناء على طلب الموظف أو بقوة القانون .

٦ ـ النقل الذي يؤدي الى تغيير محل اقامة الموظف أو الى تعديل مركزه الوظيفي .

٧ ـ الاجراءات التأديبية وتوقيع الجزاءات (١)

---

(١) - Paul Duez, guy Debeyre, «Traitē de droit Administrotif, librairie dalloz, 1952. PP. 680-681

## ٢ - انعكاس اشتراك العاملين فى الادارة على مبدأ التدرج الرئاسى والسلطة الرئاسية :

الفكرة التى سيطرت على واضعى نظام سنة ١٩٤٦ هى محاولة التوفيق بين مبدأ التدرج الرئاسى والسلطة الرئاسية من ناحية وبين اشراك العاملين ونقاباتهم فى الادارة من ناحية أخرى • الا أن التساؤل الذى يثيره الباحثون هو الى أى مدى استطاع المشرع ـ فضلا عن ممارسة العملية ـ الحفاظ على التوازن بين هذين المبدأين ؟

يمكن التقرير أنه بالنسبة للفكرة الرئاسية فانها مازالت محتفظة بكثير من مقوماتها التقليدية ، اذ يتضمن القانون أصول التدرج الهرمى فى هيكل الوظيفة العامة • فيوجد تسلسل بين الموظفين من حيث المرتبة والدرجة ، وسلم العلاوات • وتنص المادة ٤٨ من القانون ـ تقريرا لهذه الفكرة ـ على أن اللوائح " ستحدد التدرج بين الدرجات فى كل كادر وعدد ( درجات ) سلم العلاوات فى كل درجة • كما روعيت فكرة التدرج الرئاسى فى تشكيل اللجان الادارية وعند النظر فى أمور الترقيات ، اذ نص القانون على هذا التشكيل يجب أن يعدل بحيث أن أى موظف يشغل درجة معينة لايمكن أن يبدى اقتراحا خاصا بموظف أعلى منه درجة • وكذلك عندما تقوم اللجان المتساوية بدور مجالس التأديب راعى المشرع ألا يشترك المرؤوسين فى توقيع عقوبة تأديبية على رؤسائهم ، كذلك فان ممثلى العاملين الأقل درجة يحل محلهم آخرون أعلى درجة •

وقد حافظ القانون على المقومات الأساسية للسلطة الرئاسية ، سواء من حيث اختصاصات الأجهزة السابقة ، أو من حيث سير العمل • فالقرار النهائى مازالت تملكه الادارة ، وان كان للعاملين ونقاباتهم الحق فى ابداء الرأى •

فبالنسبة للاختصاصات نجد أن السلطات الحكومية هى التى تملك ناصية الأمر فى التقديرات السنوية للموظفين وفى الترقيات بمختلف أنواعها ،

وكذلك فى وضع الجداول الخاصة بها ، فضلا عن أن لها القول الفصل فى اصدار القرارات التأديبية وتلك المحددة للمراكز الخاصة بالترقيات ، وكل ما للاجهزة المتساوية من صلاحيات هو ابداء الاقتراحات والملاحظات ، كما أنـه بالنسبة لتشكيل هذه الأجهزة فالرئاسة تكون دائما لممثلى الادارة . وفـى حالة تساوى الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ، بالاضافة الى أنه عـند تعذر الاتفاق على رأى معين فان صوت ممثلى الحكومة يمكن أن يتغلب على رأى ممثلى العاملين .

تبدو بذلك الفكرة الرئاسية محتفظة بصلابتها واختصاصاتها التقليدية ، اذ أن العاملين يبدون آرائهم ويسمع صوتهم ، ولكن تملك الادارة سلطـــة البت والتقرير فى نهاية الأمر . ولكن رغم ذلك فقد اسفرت الممارسة عـن أن هذا الصوت الاستشارى المعطى للعاملين وممثليهم يتغلب فى النهاية علـى الاختصاص التقديرى للادارة . فمن الصعوبة اعطاء العاملين حق سماع صوتهم مع الحفاظ على السلطة الرئاسية . كما أتضح تعذر التوفيق بين هـــذه السلطة والمقتضيات النقابية . فقد أصبح لقوة النقابات ولقوة ممثلى العاملـين المستمدة من أصلهم الانتخابى، ما يتغلب على الامتيازات التى منحها القانـــون لممثلى الادارة . ان هذه الأجهزة المتساوية قد بعدت عن الوصايا الحكومية لتصبح اداة للنقابات يخشى أن تحجب سلطة الوزراء . فالرؤساء الاداريـــون ينزلون غالبا على رأى اللجان لتغطية مسئوليتهم ولتجنب الدخول فى صراع مع النقابات . وقد ساعدت بعض النصوص المتعلقة باختصاصات الأجهـــزة المتكافئة على نقل السلطة الحقيقية اليها بدلا من تركزها فى الرئيس الفرد .

ومن أمثلة ذلك أنه فى حالة مخالفة الادارة لرأى اللجان للادار يـــة المتساوية فى مسائل الترقية والتأديب ، يجوز لهذه اللجان الطعن فـــى قرارات السلطة الرئاسية الادارية أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة ويبدى المجلس رأيه فى هذا الشأن مسببا داعيا الوزراء الى اتباعه .

حقيقة مازال الوزراء لهم الكلمة الأخيرة ، وفى امكانهم رفض هــــذه

الاقتراحات • ولكن فى ظل دستور سنة ١٩٤٦ كانت السلطة التنفيذية أضعف من أن تتصدى لنفوذ النقابات المتصاعد •

والخلاصة أن السلطة الرئاسية قد فقدت فى الواقع الكثير من فاعليتها وأصبح للعاملين فى الادارة مشاركة حقيقية فى ادارة المرافق والمشروعات المختلفة • ولهذا قرر بول جودميه أنه " مع اختفاء مبدأ التدرج الرئاسى فان الدولة التقليدية المؤسسة على السلطة سوف تنحل لتترك مكانها للفيدرالية الادارية "(١).

ثانيا : بالنسبة لامر ٤ فبراير ١٩٥٩ (٢)

يتميز هذا الأمر بوجود نصوص جديدة تهدف الى تقوية السلطة الرئاسية واعلاء قراراتها بالنسبة للموظفين ونقاباتهم، واذا كانت السلطة الرئاسية قد أصابها اضمحلال وانكماش فى ظل القانون ١٩٤٦ ، نتيجة ازدهار المبدأ الديمقراطى الذى أدى الى اشراك العاملين فى الادارة ، وتمثل هذا الاشتراك بصورة اساسية فى انشاء الاجهزة المتساوية الثلاث التى تتعلق بشئون الوظيفة والموظفين بداية من التعيين الى التأديب •

فانه قد ظهر من النظام المطبق الجديد فى ظل أمر ٤ فبراير ١٩٥٩ انكماشا فى اختصاصات هذه الأجهزة لحساب السلطة الرئاسية فى الادارة على النحو الآتى : ــ

١ ــ المجلس الأعلى للوظيفة العامة : كانت الفكرة من انشاء هذا المجلس سنة ١٩٤٦ هى اقامة جهاز يعد بمثابة حكم بين الدولة وموظفيها فتحدد ل

---

(١) بول جودميه ــ مقال بعنوان Grêve des fonctionnaires et garanties disciplinaires.
المنشور بمجلة Revlue Rratique de Droit administratif عام ١٩٥٥ صفحة ٨٤ ومابعدها •

(٢) دكتور/حسن محمد عواضه ــ المرجع السابق ــ صفحة ٢٣٥ ــ ٢٤٧ •

تشكيل المجلس بحيث أصبح ممثلوا الادارة يعينون فيه بحكم وظائفهم ، والوظائف التى يختار شاغلوها لعضوية المجلس ذات صلة وثيقة بالنواحى الفنية والقانونية والمالية المتعلقة بالوظيفة العامة ،وبذلك تحول هذا الجهاز من مجلس أعلى الى جهاز فنى تتقابل فيه وجهات نظر المرفق والعاملين فيه.

وأهم تعديل أدخله النظام الجديد على المجلس هو ماتعلق بالاختصاصات فقد كانت الحكومة ملزمة بأخذ رأى المجلس فى المسائل العامة والمتصلة بالوظيفة أو الموظفين ، أما الآن فان هذه المسائل يجوز عرضها على المجلس بناء على طلب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو أحد اعضائه أما ماعدا هذا من الاختصاصات فلم يتناوله المشرع بالتعديل .

٢ ـ اللجان الفنية المتساوية : لم يتناول أمر ١٩٥٩ الاحكام الأساسية الخاصة بكيفية تشكيل اللجان ولا باختصاصاتها مكتفيا بتقرير وجودها ، وأحال ماعدا على ذلك من الاحكام للسلطات اللائحية .

ويهمنا أن نميز فى هذا النظام ماطرأ على اختصاصتها من ضمور وانكماش:

(أ) ان عرض المسائل الواردة فى اختصاصات هذه اللجان قد أصبح أمرا جوازيا يقدره الوزير المختص .

(ب) حينما تقوم السلطة الرئاسية بعرض نظام ستتبعه ، فانها غير ملزمة بأن تعرض على هذه اللجان النصوص ذاتها وانما يقتصر على طرح موضوعها ومضمونها فقط (١)

٣ ـ اللجان الادارية المتساوية : التزم أمر سنة ١٩٥٩ نفس الأسلوب الذى أتبعه بالنسبة للجهازين السابقين ، من حيث النص على مبدأ الوجود مع ترك ماعدا ذلك للسلطة اللائحية .

---

(١) - Victor Silvera: la fonction publique et ses problèmes actuels Edidltions de L'Actualite juridique, paris. 1969. P. 80.

ويمكن القول بأنه مازالت اللجان تختص بالشئون الفردية المتعلقة بالعاملين وفى هذا الصدد يميز المرسوم رقم ٣٠٧ الصادر فى ١٤ فبراير ١٩٥٩ بين أمور يجب أخذ رأيها فيها ومسائل أخرى يمكن عرضها عليها .

أ ـ فيما يتعلق بالتأديب : الملاحظ أن أمر ١٩٥٩ قد تطور نحو تقوية وتدعيم السلطة الرئاسية فى مجال التأديب بالمقارنة للنظام السابق كما يتضح على النحو الآتى :

١ ـ لم يعالج أمر ١٩٥٩ الاحكام الخاصة بالتأديب ضماناته الا بصورة مختصرة حيث ورد أغلب الضمانات فى اللوائح التكميلية خلافا لتشريع ١٩٤٦ الذى حدد الضمانات وفصلها .

٢ ـ كما يتضح مما سبق أن الضمانات الواردة فى اللوائح يمكن تعديلها أو الغاؤها بلوائح مماثلة أى بعمل يصدر من السلطة الرئاسية .

ومن جانب آخر فان اختصاص اللجان الادارية المتساوية عند اجتماعها كمجلس تأديبى ـ قد انكمش فقد أصبحت تقترح فقط بعد أن كانت تقرر ـ إيقاف الاجراءات التأديبية لحين صدور حكم فى الدعوى الجنائية عند وجود ارتباط بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية .

كما أن هذه اللجان قد فقدت اختصاصها فى استئناف القرار التأديبى أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة اذا تضمن عقوبة أقل من تلك التى اقترحتها .

ويقتصر الطعن حاليا على حالة القرار الصادر بتوقيع عقوبة أشد من الانذار واللوم والمحو من جدول الترقيات بشرط مخالفته لرأى مجلس التأديب وهو يقدم الى المجلس الأعلى من صاحب الشأن بعد موافقة اللجنة الادارية .

٣ ـ شدد المشرع العقوبات التأديبية من النواحي الآتية : أضاف عقوبتين جديدتين لم تردا في التشريع السابق وهما : الاحالة الى التقاعد بقوة القانون ، وتنزيل الأقدمية من سلم الترقيات (١).

كما أدخل القانون فكرة العقوبة التكميلية فالاستبعاد المؤقت من الوظائف يمكن أن يطبق كعقوبة أصلية وكعقوبة تكميلية .

ب ـ ان اللجان تباشر اختصاصها الاختياري بناء على عرض رئيسها أو نصف الاعضاء ممثلي العاملين على الأقل . وقد كان يكفي في التشريع السابق طلب من أحد الأعضاء لعرض الأمر على اللجنة .

مما سبق يتضح انحسار الموجه الديمقراطية في الوظيفة العامة في فرنسا والاتجاه الآن نحو تدعيم السلطة الرئاسية من أجل تحقيق فاعلية الادارة وزيادة الانتاج .

## ثانيا : بالنسبة لمصر (٢)

ثمة تطورات أساسية حدثت في مصر وذلك على النحو الآتي :

١ ـ تم السماح لعمال الادارة بالانضمام الى نقابات العمال : بمقتضى القانون رقم ٦٢ ـ ١٩٦٤ الخاص بالتنظيم النقابي ، ولكن من الملاحظ أن أعمال الادارة لايكونون نقابة مستقلة باعتبارهم موظفين عموميين بل باعتبارهم ينتمون الى مهن صناعية متماثلة أو تشترك في انتاج واحد ، بحيث يشترك في تكوين النقابة وفي عضويتها كل من عمال القطاعين العام والخاص ، على أنه يجب أن يوضع في الاعتبار من ناحية أخرى أن اللجنة النقابية تعتبر المسئولة الأولى للنقابة العامة وبهذا يجوز تشكيل لجان نقابية في الوزارات والمصالح والهيئات من بين عمال الادارة الذين يجوز لهم الانضمام الى احدى

---

(١) - Plantey, Alain: Traité pratique de la fonction publique librarie générale de droit et de jurisprudence

الطبعة الثانية ١٩٦٣ ـ الجزء الأول ـ صفحة ٣٣٢ ومابعدها .

(٢) انظر العميد الطماوي ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٣١ .

النقابات العامة .

٢ ـ لجنة شئون العاملين (١) : نصت المادة ٤ من قانون العاملين بالحكومة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ٣ المقابلة لها من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على أن " تنشأ فى كل وحدة بقرار من السلطة الرئاسية المختصة لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتتكون من ثلاث أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية ان وجدت يختاره مجلس ادارة اللجنة النقابية "..... .

ومن الملاحظ على هذا النص ، ان المشرع المصرى قد وفق فى جعل ممثلى العاملين فى لجنة شئون العاملين من أعضاء اللجنة النقابية ، وذلك لضمان التوفيق بين رأى اللجنتين فى الشئون الوظيفية حتى لا يحدث تعارض بينهما ، قد ينعكس أثره على سير العمل بالمنظمة وفاعليتها فى الانتاج .

وقد حددت المادتين السابقتين اختصاص لجنة شئون العاملين بالنظر فى تعيين ونقل وترقيات ومنح علاوات العاملين شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها ـ هذا بالاضافة الى مايرى رئيس الوحدة عرضه عليها من شئون هذه الدرجات .

ولسنا ندرى ما هى الحكمة من قصر اختصاص هذه اللجنة على وظائف الدرجة الثانية فما دونها دون مايعلوها ، فقد كان من الواجب على المشرع أن يوسع من اختصاص لجنة شئون العاملين لتشمل جميع الوظائف والعاملين دون تفرقة باستثناء الرئيس الادارى للوحدة .

وطبقا لنصوص المادتين السابقتين تعد أعمال لجنة شئون العاملين أعمال استشارية ، لأنها تعد بمثابة اقتراحات تقدم الى الرئيس الادارى الأعلى بالوحدة ، حيث نصت المادتين على أن ترسل اللجنة اقتراحاتها الى رئيس

---

(١) دكتور/نبيل رسلان ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٩٠ .

الوحدة خلال اسبوع لاعتمادها ، فاذا لم يعتمدها ولم يبد اعتراضه عليها خلال شهر .. من تاريخ ارسالها اليه أعتبرت نافذة ، أما اذا أعترض على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها فيتعين أن يبدى كتابة الأسباب ، ويحدد لها أجلا للبت فيه ، فاذا أنقضى هذا الأجل دون أن تبدى اللجنة رأيها أعتبر رأى الرئيس الادارى للوحدة نافذا ، أما اذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المحدد ترسل اقتراحاتها الى الرئيس الادارى لاتخاذ مايراه بشأنها ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائيا .

٣ - لجنة الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة : نصت على أحكام هذه اللجنة المادة ٨٥ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام حيث قررت " اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس أن المخالفة التى ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة تعين قبل احالة العامل الى المحكمة التأديبية عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه الآتى :

١ - مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه - رئيسا

٢ - ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة اذا لم توجد اللجنة النقابية .

٣ - ممثل للشركة

(٢ و ٣) أعضاء

ثم تعرضت نصوص المادة بعد ذلك الى بيان أسلوب عمل هذه اللجنة ورتبت بطلان كل قرار يصدر باحالة العامل الى المعاش أو الفصل من الخدمة خلافا لاحكام هذه المادة .

ومن ذلك يتبين أن مشاركة العاملين فى هذه اللجنة بابداء رأيهم فى قرارات الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة توفر لهم الأمن أمام السلطة الرئاسية الممثلة فى رئيس مجلس الادارة أو مجلس الادارة بالنسبة للمخالفات التى يرى أى منهما أنها تستوجب احالة العامل الى المعاش أو الفصل من

الخدمة . قبل احالته الى المحكمة التأديبية ـ ويلاحظ على نصوص المادة ٥٨ أنها قد قيدت بنص المادة ٢/٨٤ حيث حددت اختصاص رئيس مجلس الادارة بالنسبة لاقتراح الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فما دونها . أما بالنسبة لاختصاص مجلس الادارة فى هذا الشأن فقد شملت شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا أعضاء مجلس الادارة وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية .

ويعتبر عمل هذه اللجنة عمل استشارى أيضا مثل عمل لجنة شئون العاملين، وذلك بالنسبة لرئيس مجلس الادارة أو مجلس الادارة حسب الأحوال فى شئون الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

وبالرغم من أن القانون قد أوجب على رئيس مجلس الادارة أو مجلس الادارة أخذ رأى اللجنة بحسب نص المادة ٨٥ فأنه قد رتب على ذلك بأنه اذا صدر قرار الاحالة الى المحاكمة التأديبية ـ (للاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة ) ـ دون أن يؤخذ رأى هذه اللجنة فان قرار الاحالة يعد باطلا قانونا .

ومع ذلك فان رأى اللجنة فى هذا الخصوص يعد أمرا جوازيا استشاريا ان شاء لرئيس مجلس الادارة أو مجلس الادارة الأخذ به وان شاء تركه جانبا .

ونلاحظ فى هذا الشأن . ان أحكام عمل هذه اللجنة قد ورد فى قانون العاملين بالقطاع العام فحسب ونرى ضرورة الأخذ بها بالنسبة للعاملين المدنيين . ونقترح اضافة حكم مماثل فى قانون العاملين المدنيين لمساواة جميع العاملين فى الدولة فى الضمانات دون تفرقة . ويدفعنا الى ذلك ايماننا بضرورة مشاركة العاملين المدنيين فى هذه اللجنة اسوة بزملائهم العاملين بالقطاع العام فى مواجهة السلطات الرئاسية التى يعملون تحت رئاستها واشرافها .

٤ ـ مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية (الشركة) (١): أكدت قوانين يوليو الاشتراكية الصادرة فى عام ١٩٦١ مساهمة العاملون فى الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام ، كما أكد هذه المساهمة الدستور الصادر فى ١٩٧١ حيث نص فى المادة ٢٦ منه على أن "...... يكون تمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد أعضاء هذه المجالس ..." ، ثم صدر القانون رقم ٧٣ ـ ١٩٧٣ بشأن تحديد شروط واجراءات وانتخاب ممثلى العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام .

ومن هذا يتضح أن المشرع قد أكد تجربة الادارة الديمقراطية للعاملين عن طريق مساهمتهم فى عضوية مجلس الادارة من أجل ادارة وتوجيه وحداتهم الانتاجية وهذا مايوفر عنصر الأمن والضمان للعاملين بهذه الوحدات .

٥ ـ لجنة انتاج الوحدة الاقتصادية (٢): انشئت لجان الانتاج بالوحدات الاقتصادية بالقطاع العام بالقرار الجمهورى رقم ٢٨٠ لسنة ١٩٦٩ ، نظرا لحاجة التنظيمات العمالية القائمة داخل الوحدات الاقتصادية الى التنسيق والتعاون بينها توحيدا لجهودها فى مجال الانتاج ، بدلا من التضارب والازدواج ومن أجل تحقيق الادارة الذاتية لوحدات القطاع العام .

وتتكون اللجان الانتاجية من رئيس مجلس ادارة الوحدة رئيسا مع تمثيل التنظيمات العمالية الأخرى كمجلس الادارة واللجنة النقابية والاقسام الانتاجية .

وبهذا يتاح للعاملين فرصا أكبر للمشاركة فى هذه اللجنة للتأكيد على مبدأ ديمقراطية الادارة فى الوحدات الاقتصادية للقطاع العام .

ولقد نص المشرع فى المادة الخامسة من القرار الجمهورى المشار اليه على أن تعرض أعمال هذه اللجنة على مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية فى أول

---

(١) دكتور/نبيل اسماعيل رسلان ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٩٥ .

(٢) انظر : دكتور/نبيل اسماعيل رسلان ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥٩٩ .

اجتماع لها لاتخاذ مايراه بشأنها حتى يمكن ترجمة توصيات هذه اللجنة الى قرارات معدة للتنفيذ ، وحتى يمكن أن تقوم بالدور الحيوى الذى أنشأت من أجله ودعا له دور ممثلى العاملين فى ادارة الوحدات الانتاجية •

من هذا كله يتبين أن دوافع العمل فى جوهرها دوافع نفسية واجتماعية ، كما يتبين أكثر وضوحا أن رؤساء منظمات العمل قد لاتحقق الحاجات الانسانية ، بل ربما سارت ـ على العكس من هذا ـ فى الطريق المضاد • فالنظام البيروقراطى للعمل يجعل هنالك درجات متمالية من السلطة ويجعل للأعلى سلطة على الأدنى ، والمرؤسون قلما يؤخذ برأيهم أو يستشارون فى نوع العمل أو كيفية الأداء اللذين يقومون بهما ، بل أنه قد تصدر اليهم الأوامر بعمل كذا ، وماعليهم الا السمع والطاعة ، وقد يكون للعامل أو الموظف فكرة جديدة فى تحسين العمل أو زيادة الانتاج فلا يستمع اليه • أو يسمح له بتنفيذ فكرته ، فهو محض آلة منفذة ، ليس له أن يفكر أو يأتى بجديد يتعدى حدود الاختصاص الذى رسم لأداء عمله فى محيطه •

ومن هذا يتضح أن تطبيق المبدأ الديمقراطى يعطى للعاملين فى المنظمات المختلفة حق الاشتراك فى ادارتها والمساهمة فى اتخاذ القرارات التى تتصل بسير العمل بها •

ويترتب على المشاركة فى اتخاذ القرارات نتائج على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة للعمل وبالنسبة للعاملين بالمنظمة نذكر منها الآتى (١)

١ ـ الاشتراك فى الادارة حافز هام لزيادة الانتاج •

٢ ـ هذا الاشتراك هو اعتراف بوجود الآخرين وأهميتهم ، وبالدور الذى يؤدونه فى المنظمة •

---

(١) انظر : دكتور/عبد الكريم درويش ـ البيروقراطية الاشتراكية ـ صفحة ٢٩٤ •

٣ ـ المساهمة فى اتخاذ القرارات التى تؤدى الى وقوف العاملين بالمنظمة على الأهداف التى تتوخى الادارة تحقيقها وعلى مقاصدها .

٤ ـ المساهمة فى اتخاذ القرارات التى يترتب عليها المسئولية عن نتائجها . فكأن هذه العملية الديمقراطية فيها أيضا تنمية للشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية لدى العاملين .

٥ ـ المساهمة فى اتخاذ القرارات تولد الاستعداد لتقبل القرارات الجديدة والرغبة فى تنفيذها لدى جميع المستويات .

٦ ـ وأخيرا فان هذه المساهمة تعبر عن ديمقراطية الادارة، وتؤدى الى نقل الرغبات والمطالب والمشاكل بطريقة صحية ومنظمة الى السلطة الرئاسية بما ينعكس أثره على فاعلية الادارة .

.... ....

## المطلب الثالث
## تفويض الرؤساء للمرءوسين فى السلطة
## "تفويض السلطة الرئاسية"

عندما لاحظ أرسطو " أنه ليس من السهل على أى حال أن يقوم رجل واحد بالاشراف على أشياء كثيرة لابد له أن يعين عددا من المساعدين " فانه قد تعرف بذلك على أحد الأسباب الرئيسية التى جعلت الادارة تحظى دائما باهتمام رئيسى فى الحياة الاجتماعية فى كل عصر .

ولقد خلق الله الانسان محدود القدرات والطاقات ، سواء قدرته القيادية ، أو قدرته على الالمام بالمعلومات وسواء ما يتعلق منها بطاقة المعرفة أو طاقته البدنية أو الذهنية .

لكل هذا فان الرئيس الادارى لا يستطيع أن يصمد طويلا على حال من الحيوية والنشاط ، واذا حاول فان طاقاته وامكاناته سوف تقف حجر عثرة

سبيله ، ويفقد القدرة على الحكم الصائب على الأمور ، فضلا عما يصيبه من تعب ذهني وجسدى وما يترتب على ذلك من سوء الاشراف والادارة .

لكل هذا فان ديمقراطية الادارة ـ في رأينا ـ لا تقتصر على مجرد اشتراك العاملين في تحديد الاهداف واتخاذ القرارات على النحو الذى عرضناه بالنسبة لنظام الاقتراحات ومساهمة الموظفين في ادارة شئونهم الوظيفية ، بل تمتد الى مشاركة المرؤوسين في اختصاصات الرئاسة الادارية في كافة مستوياتها ـ العليا والوسطى والمباشرة ـ على امتداد السلم الادارى متى وجد المعاونين القادرين على حمل الأمانة بكفاءة واقتدار ، ونعنى بهذا أن يقوم الرؤساء بتفويض سلطاتهم لمرؤوسيهم المباشرين التالين لهم في الدرجة ، من أجل تسهيل وتيسير دفة العمل الادارى بالمرافق والمنظمات التى يعملون بها بأكبر قدر من المرونة والفاعلية لتحقيق الأهداف المرسومة .

والكلام عن تفويض السلطة الرئاسية يقتضينا أن نتعرض للموضوعات الآتية :ـ

١ ـ مفهوم التفويض .
٢ ـ الشروط التى يجب على الرئيس الادارى مراعاتها في التفويض .
٣ ـ مزايا التفويض في العملية الادارية .
٤ ـ معوقات التفويض في مصر .

ونتناول كل موضوع من هذه الموضوعات على النحو الآتى :

## ١ ـ مفهوم التفويض

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته أو واجباته التى يستمدها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الادارية التالية له في الدرجة .

فليس من المتصور أن يقوم الرئيس الادارى بجميع الأعمال المسئول عنها بنفسه ، ولذلك كان من الطبيعى أن يفوض بعض أعماله الى مرؤوسيه باعتبارهم امتداد له ويعملون تحت رئاسته .

ويترتب على ذلك ، أن يكون لمن فوض اليه الاختصاص ، أن يصدر قراراته فيما فوض فيه ، دون حاجة الى الرجوع الى رئيسه .

وعادة مايقتصر التفويض على القيام بواجبات محدودة ، لاتشمل الاختصاصات الاساسية للرئيس الادارى التى تتعلق برسم السياسة الاستراتيجية للعمل (١) تحقيقا لمفهوم الادارة بالأهداف والتى تعنى عدم ضياع جهود الرؤساء الاداريون فى التفريعات والتفصيلات .

ويرى فقهاء الادارة العامة أن الاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الادارية تستلزم أن يتوسع الرئيس الادارى فى تفويض اختصاصاته الادارية لمعاونيه المباشرين first line subordinates وأن يتم التفويض على نطاق أضيق بالنسبة الى غيرهم من الدرجات الدنيا .

والغالب أن يتم التفويض كتابة وبطريقة رسمية formally recorded ولكنه قد يتم بطريقة ضمنية ، نتيجة لتوزيع العمل أو احتراما للتقاليد العملية المستقرة .

والتفويض لايعنى تخلى الرئيس عن سلطاته أو مسئولياته (٢) بل أنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل على نحو أفضل ، ومن ثم فان من المسلم به أن التفويض قابل للالغاء دائما revocable من قبل الرئيس المفوض ، كما أن لهذا الأخير فى جميع الحالات أن يعدل من نطاق التفويض حسبما يراه محققا للصالح العام . ويتم التفويض عملا فى صور متعددة ، فقد يتخذ صورة تفويض كامل للسلطة full delegation of authority بدون فرض أى قيود على سلطة المرؤوس ، وقد يمنح المرؤوس تفويضا كاملا لتحقيق الأهداف سلفا .

---

(١) انظر بالتفصيل : عبد الفتاح حسن — التفويض بين علم الادارة العامة والقانون الادارى . دكتور/محمد سعيد أحمد — مجلة الادارة — عدد ٤ أبريل ١٩٦٩ — صفحة ١٠٤ .

(٢) يعبر عن ذلك بالمبدأ المشهور " لاتفويض فى المسئولية " .

ولكن الغالب أن يقتصر التفويض على القيام بواجبات محددة . وقد يقتصر التفويض على القيام بالاجراءات التمهيدية ،والاعداد الذى يستلزمه اتخاذ قرار معين .

على أن فقهاء الادارة العامة يستثنون بعض المسائل ،ولا يجدون الالتجاء الى التفويض فى ممارستها ومن أهمها :ـ

أولا : المسائل المالية والتصرف فى الميزانية .

ثانيا : القرارات الكبرى المتعلقة بالتشريع داخل المنظمة وخارجها .

ثالثا : اقتراح التغيير فى السياسة العامة التى تسير عليها المنظمة .

رابعا : تخصيص مبالغ معينة للمشاريع الخاصة بالمنظمة .

خامسا : التعيين فى الوظائف الأساسية الكبرى .

سادسا: التغييرات الكبرى فى طرق العمل واجراءاته واعادة توزيع القوى العاملة (١).

## ٢ ـ الشروط التي يجب على السلطة الرئاسية مراعاتها في التفويض

يشترط لسلامة التفويض وفاعليته توافر بعض الشروط القانونية هذا فضلا عن بعض الشروط التى ينادى بها علماء الادارة العامة . وقد قمنا من جانبنا بحصر هذه الشروط مجتمعة لتمثل الصورة المتكاملة لنجاح عملية التفويض ، وهذه الشروط على النحو الآتى :

١ ـ أن يوجد نص تشريعى يجيز التفويض . فاذا تم التفويض دون وجود نص صريح يجيزه لحق قرار السلطة الرئاسية البطلان (٢)

(١) مذكرات الدكتور/توفيق رمزى فى الادارة العامة ـ معهد الادارة العامة ـ لم يحدد تاريخ طبعها ـ صفحة ٨٦ .

(٢) قضت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر ١٤/ ٣/ ١٩٥٥ "ان القاعدة التى أقرها الفقه والقضاء انه اذا نيط بسلطة من السلطات الادارية اختصاص معين بمقتضى المبادىء الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى ، لان مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقا لها يجوز أن

٢ ـ لايجوز لمن فوض اليه الاختصاص أن يقوم بتفويض غيره الا اذا وجد نص يقضى بغير ذلك [١].

٣ ـ أن يصدر التفويض من السلطة المختصة قانونا بذلك [٢] فاذا صدر التفويض من سلطة لاتملكه قانونا عد باطلا .

٤ ـ أن يكون التفويض جزئيا أو لبعض الاختصاصات فاذا كان التفويض كليا أو شاملا لكل اختصاصات الرئيس الادارى عد تنازلا وليس تفويضا . وهذا لايجوز على أنه اذا أجاز المشرع فى حالات معينة استثنائية تفويض السلطة بتمامها فلا مناص من احترام إرادته . [٣]

٥ ـ أن يقتصر اختصاص المفوض اليه على المسائل المحددة له ، فلايجاوزها الى غيرها والا لحق القرار البطلان .

٦ ـ أن يكون التفويض كتابة ورسميا [٤]. وأن يتم ذلك بوضوح كى تُحقق

---

= تمهيد به لسواها ، الا أنه يستثنى من ذلك ما اذا كان القانون يتضمن تفويضا فى الاختصاص حيث يكون مباشرة الاختصاص فى هذه الحالة من الجهة المفوض اليها مستمدا مباشرة من القانون " ـ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة ـ السنة ٩ ـ حكم رقم ٢٥٣ ـ صفحة ٣٦٧ .

(١) قضت محكمة القضاء الادارى فى حكم بتاريخ ١٩٥٤/٣/٣ بأن الترخيص الذى يمنح بمزاولة مهنة مبانى بالحلقة انما يكون طبقا للمادة العاشرة من القانون رقم ١٤٥ ـ ٤٤ والخاص بالمجالس البلدية والقروية من سلطة المجلس البلدى دون سواه ولا يملك المجلس التفويض فى هذه السلطة أو التنازل عنها طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض ـ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة ـ س ٨ ـ حكم رقم ٤٢٩ ـ صفحة ٨٤٧.

(٢) - Grovers, N. Brooke, public administration in a democrotic society (New york), 1950. P. 539.

(٣) انظر بالتفصيل : العميد الطماوى ـ القضاء الادارى ـ ١٩٦٧ ـ وبصفة خاصة موضوع عيب الاختصاص .

(٤) انظر حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٩٤٩/١/٢١ " بأنه لايلتفت الى القول بصدور تفويض شفوى من مجلس الوزراء الى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقرار مجلس الوزراء لأن مثل هذا التفويض لايكون الا بقرار يصدره مجلس الوزراء " مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة ـ س ٢ ـ رقم ٤٣ ـ صفحة ٢٥٠ .

المسئولية كما يجب أن يكون .

٧ ـ ان يكون مستوى كفاية المفوض اليه بالدرجة التى تجعله قادرا على أن يمارس السلطات المفوضة اليه بكفاية عالية (١) حتى لايترتب على ذلك سخرية زملائه من المرؤوسين الآخرين من المفوض اليه مما قد يؤدى الى ارتباك العمل وعدم جديته .

٨ ـ أن يكون المفوض اليه موضع ثقة الرئيس الادارى ، لانه سيتحمل المسئولية عن القرارات مع هذا الرئيس ، وأن يفهم ويدرب المفوض اليه على استعمال السلطة المفوضة اليه والمجال الذى فوض فيه .

ومما يساعد الرئيس الادارى على تنمية قدرات المرؤوس فى هذا الصدد أن يتبع الرئيس الخطوات الآتية : (٢)

(أ) يعهد الرئيس الى مرؤوسه باتخاذ قرارات فى مسائل قليلة الأهمية نسبيا ، لكى يعرف من ذلك قدرة المرؤوس على معالجة الأمور ومدى حكمته فى ذلك .

(ب) يتأكد الرئيس من أن مرؤوسه يتخذ قراراته بنفسه دون مساعدة من غيره . ومع ذلك فلا بأس من أن يساعد الرئيس مرؤوسيه عند الابتداء فقط ، فان مساعدة المرؤوس على الدوام تحد من نمو قدراته وتجعله أقرب للانقياد منه الى القيادة .

(جـ) يزود المرؤوس بكافة اللوائح والنظم الموضوعة ، والتى ينبغى أن تصدر قراراته فى اطارها ، لكى يعيها تماما ، ثم يختبر فيها للتأكد من مدى احاطته بتفصيلاتها .

---

(١) - Louis Allen, the Art of Delegation, NICB Monagement Reord- March, 1925, P. 9.

(٢) انظر : دكتور/محمود عساف ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٦٩ .

(د) يعهد الرئيس للمرؤوس تدريجيا بمشاكل أكثر أهمية ، ويلاحظه فى كيفية اتخاذه للقرارات ، مع ارشاده الى اخطائه الهامة أولا بأول ، ويقيم تقدمه فى الادارة ، ليتعرف على درجة النضج فى آرائه وحكمه وحسن ادراكه ، وذلك عن فترة معقولة ، فمتى وجد الرئيس مرؤوسيه أهلا للتفويض بعد ذلك فانه يقدم عليه وهو مستريح البال ومطمئن الخاطر.

٩ ــ ألا ينتج عن تفويض السلطة أى اخلال بالتوازن بين السلطة والمسئولية (١) فحسن التفويض يقتضى تقرير واجبات المرؤوس وتحديدها بشكل لا يقبل التأويل ولا يحتمل اللبس ، ثم جعله مسئولا أمام رئيسه عن تلك الواجبات ، ثم منحه السلطة اللازمة لمباشرتها عن طريق تفويضه فى اتخاذ القرارات بشأنها ، ثم اعلان ذلك لمن لهم علاقة بمن فوضت اليه السلطة حتى يقوموا بواجباتهم تجاهه أو تحت اشرافه .

١٠ــ ان يساعد التفويض على تحقيق أهداف المنظمة بفاعلية واضطراد .

هذه هى الشروط الواجب مراعاتها فى التفويض ، ومن الملاحظ من الناحية العملية ، أنه كثيرا مايفشل تفويض السلطة فى تحقيق المزيد من الكفاءة الادارية ، وغالبا مايرجع ذلك الى تخلف أحد هذه الشروط أو بعضها ، فعلى سبيل المثال ـ قد يفوض الرئيس أحد معاونيه ، دون أن يكون ذلك المعاون على قدر ملائم من الكفاءة الادارية فيؤدى ذلك الى سوء استخدام السلطة المفوضة أو عدم القدرة على حمل اعبائها .

وقد يتوسع الرئيس المختص فى عملية التفويض ، بغير أن يتحرى الدقة فى اختيار المهام التى يحسن التفويض بشأنها ، فاذا فوض الرئيس سلطته لاحد مساعديه فيما يتصل ببعض الأمور الهامة التى يجب أن يضطلع بها بنفسه ، فان هذا قد يحمله مسئولية ينوء بها كاهله ، نتيجة لما يحتمل أن ينتج من خطأ المفوض اليه .

---

(1) - Chris Argyris, the Organization and Individual, Administrative science, Quarterly, 1957.P. 1-24.

## ٢ ـ مزايا التفويض فى العملية الإدارية

بعد أن عرضنا للشروط الخاصة بالتفويض ، نرى أنه من المناسب الكلام الآن عن مزايا التفويض،ليدرك الرؤساء الاداريين فى مختلف مستويات السلم الادارى مدى الفوائد التى تعود على المنظمة،فتكون حافزا لهم على العمل بالتفويض لتحقيق النتائج الايجابية المترتبة عليه،وهذه المزايا تتمثل فيمايلى : (١)

١ ـ كثيرا مالايتسع وقت صاحب الاختصاص الأصيل من الرؤساء الاداريين لممارسة كل ماخوله القانون له من اختصاصات ، وعن طريق التفويض يستطيع أن يكلف غيره بالقيام ببعض اختصاصاته ،وبهذا يتوفر وقت وجهد الرئيس الادارى للمسائل الكبرى التى تهم المرفق كله .

٢ ـ تحقيق الديمقراطية فى الادارة ،حيث يشترك أكثر من شخص فى اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشكلات ،وعلى ذلك تصير الادارة قريبة من أن تكون جماعية .

٣ ـ تدريب عدد من المساعدين ليصيروا رؤساء فى المستقبل ، حيث تسنح لهم فرص مزاولة الادارة منفردين بغير توجيهات من رؤسائهم. ومما لاشك فيه أن هذا الاسلوب ـ حتى لو أدى الى وقوع أخطاء من جانب المفوض اليهم ـ يحقق منافع كثيرة حيث يكون جيلا جديدا من الرؤساء ، ويمكن السلطة الرئاسية من الحكم على قدراتهم الادارية .

٤ ـ يؤدى التفويض الى رفع الروح المعنوية للمرؤسين ،وشعورهم بالثقة واحساسهم بالمسئولية ،وزيادة الانتاج وزيادة جديتهم ونموهم ،ولقد

---

(١) انظر : دكتور/كمال حمدى أبو الخير ـ أصول التنظيم والادارة ـ ١٩٧٩ ـ مكتبة عين شمس ص١٠٥ .

دكتور/حسن عواضه ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٦٨ ـ ١٨٩ .

أكد كل هذه المعاني الباحثون في شئون الافراد والعلاقات الانسانية (١).

٥ – يؤدي التفويض الى سرعة البت في الأمور واتخاذ القرارات المناسبة دون الرجوع الى الرئيس الاداري الأعلى ، بما يساعد على تحسين ادارة الجهاز الاداري وزيادة فاعليته نظرا لقرب هؤلاء المرؤسين من المشاكل المحيطة بالعمل .

ولاشك أن التفويض هو الاسلوب المتاح في وقتنا الحاضر للتخلص من عيوب الروتين وتأخر الاجراءات وتعطيل مصالح المواطنين ، نظرا لتركيز السلطة في يد الرئيس الاداري الأعلى في كل مرفق ومنظمة .

ولايخفى أنه للتحقق من ثمار مزايا التفويض فعلا ، فانه يجب على الرئيس الاداري أن يجري مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم – اذ من المحتمل حدوث اخطاء من المفوض اليهم – حتى يتأكد من سلامة سير اعمالهم ونجاحهم في أداء المهام الموكلة اليهم دون اساءة استعمال السلطة المفوضة . فالتفويض لايعفي المفوض – صاحب السلطة الرئاسية – من المسئولية عن الأعمال المفوض فيها (٢). والرئيس والمرؤوس مسئولان معا عن ممارسة الاختصاصات المفوضة ولاتفويض في المسئولية .

ومن رأينا أنه بالنسبة للتفويض في السلطة المتمثل في اتخاذ القرارات التنفيذية ، يجب أن ينقل الى أدنى مستوى ممكن من مستويات التنفيذ الاداري ، حتى يتمكن المرؤسين من أن يوازنوا بين كافة الظروف المحيطة ، وهم في أقرب مكان من المشكلة التي يعالجونها بشجاعة ، دون تردد أو خوف

---

(١) انظر/دكتور/صالح الشبكشي – مجلة الادارة العامة – العدد ٣ – لسنة ١٩٦٨ – صفحة ١٩ .

(٢) - Tyogi. A.R. public administration. Principles and practice (Delhi - 1958). P. 90.

من المسئولية (١).

ومن رأينا أيضا أن التفويض يعد الوسيلة المثلى للرئيس الناجح فى تحقيق مفهوم الادارة بالأهداف فى أرقى صورها فى الادارة الحديثة ، وهذه الادارة تختلف عن مفهوم الادارة بالسلطة ،فبدلا من استخدام الأوامر والاعتماد على السلطة والالزام ، يجب أن يحرص الرئيس الادارى على تحقيق الرغبة والاستجابات الممتازة من مرؤوسيه ، بأن يجعل الاهداف واضحة لهم ويضع أمامهم المطلوب تحقيقه فى كل قطاع وكل جزء من الخطة ثم يفوض اليهم السلطة المناسبة للاتصال ويترك كل فرد من المرؤوسين يعمل بطريقته الخاصة لتحقيق الأهداف التى يكون مسئولا عنها .

٤ ـ معوقات التفويض فى مصر

يختلف الاساس الذى يقوم عليه التفويض فى كل من النظامين الأمريكى والفرنسى .

ففى النظام الأمريكى (٢) الأصل أن يتولى الرئيس الادارى كل اختصاصات السلطة الادارية ، وأن المرؤوسين الذين يخضعون لرئاسته يستمدون اختصاصهم بمقتضى تفويضات منه ، وقد تكون هذه التفويضات صريحة مكتوبة ، وقد تقوم على العرف ،ولايشترط النظام الأمريكى وجود نص تشريعى خاص لاجازة التفويض . ويترتب على ذلك أن يكون الأصل هو التفويض والاستثناء عدم التفويض الا اذا وجد نص يقضى بغير ذلك .

أما فى النظام الفرنسى ـ وهو النظام الذى يأخذ به القانون فى مصر فالأصل أن يمارس الرئيس الادارى الاختصاص بنفسه ، الا فى الحالات التى

---

(1) - Druker, peter, E, the practice of Manogement, New york, 1954, P. 16.

(٢) انظر:
الاستاذ هوايت ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٨ .
العميد الطماوى ـ مبادئ علم الادارة العامة ـ صفحة ١٠٠ .

يصرح فيها القانون بجواز التفويض وفى حدود مايصرح به ، وأساس هذا أن الاختصاص ليس حقا لصاحبه ، يتصرف فيه كيفما يشاء ، أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد ، ولكنه وظيفة يعهد بها القانون الى من يراه أهلا لتوليها ، ولتوافر شروط ومواصفات خاصة تتطلبها هذه الوظيفة ، ولذلك لايجوز أن يفوض غيره فى القيام بها الا اذا أجاز له القانون ذلك . ويترتب على ذلك أن يكون الأصل عدم التفويض واستثناء التفويض اذ وجد نص يقضى بذلك وفى حدود هذا النص .

ومن الظواهر التى نلمسها فى ادارة المرافق العامة فى مصر ظاهرة تركيز السلطة فى يد الرئاسات الادارية العليا ، بشكل يؤدى الى عدم اتخاذ القرار النهائى فى أى مشكلة دون الرجوع اليها وموافقتها عليها . ولايخفى مالهذه الظاهرة من تأثير سيء على سير الأعمال وانجازها من ناحية ، وتأثير ذلك أيضا على العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤسين من ناحية ثانية وتأثير هذا أيضا على فاعلية وسرعة أداء مصالح الأفراد من ناحية ثالثة .

ونلاحظ أن ظاهرة تركيز السلطة الادارية فى مصر تبدأ من مستوى الوزراء حتى أقل مستويات الرئاسات الادارية الممثلة فى رؤساء الادارات والمصالح العامة ، ولايخفى ما لهذا كله من نتائج سلبية واضحة على فاعلية العمل الادارى وكفاءته .

واذا بحثنا أسباب تركيز السلطة فى الادارة المصرية ومعوقات التفويض نجد أنها ترجع الى مايلى : —

(١) بالنسبة للتشريعات :-

فمن الملاحظ أن أغلب التشريعات المصرية لم تحدد بوضوح الاختصاصات الأصيلة سواء على مستوى الوزارات أو على مستوى المرافق العامة أو على مستوى الأقسام الداخلية لكل مرفق على حدة ، وقد سبق ايضاح ذلك عند الحديث عن ازدواج الاختصاصات ومايتعلق بالتنسيق بينهما فى مصر ومن ثم

فاننا نحيل الى ماسبق ذكره فى هذا الصدد وماعرضناه من حلول بشأنها .

(٢) بالنسبة للمنظمة ذاتها :ـ

ترجع أسباب تركيز السلطة فى مصر بالنسبة للمرافق العامة الى مايلى :ـ

١ ـ أهمية القرار وخطورته : فالقرارات التى ترتبط بكيان المنظمة أو المنشأة ، كتلك التى تؤثر فى مستقبلها أو تعرضها للمخاطرة أو احتمال الخسارة ، ينبغى أن تصدر على المستوى الادارى الأعلى وألا يفوض فى أمرهـا من لايقدر المسئولية المترتبة عليها . أما القرارات التى ليست لهـا أهمية كبيرة أو التى لايترتب عليها نفقات كبيرة ، فان تفويض السلطـة بشأنها لايضر كثيرا ، مهما توسعت السلطة الرئاسية فى ذلـك التفويض . فعلى سبيل المثال اذا رؤى أن تنشىء احدى المنظمات فرعا لها فان قرار الانشاء يجب أن يكون على مستوى الرئاسـة العليا التى تحتفظ بحقها فى ذلك لنفسها ولاتتنازل عنه ، نظرا لان هذا القرار قد يعرض المنظمة لآثار فادحة اذا لم يكن مكتمل الجوانب ، وقائما على دراسة عميقة وحكيمة . أما فيما يتعلق بانشـاء مكتب صغير داخل المنظمة فيمكن أن يفوض الرئيس الادارى ذلـك الاختصاص لأحد العاملين .

٢ ـ تنوع التقسيمات الادارية : ذلك أنه اذا تنوعت التقسيمات الاداريـة ، وتباين النشاط الذى تقوم به الوحدات الادارية فى المنظمة أو فـى المنشأة ، فان ذلك يدعو الى التوسع فى تفويض السلطة لعدد مـن المختصين فى تلك الوحدات . بعكس الحال ما اذا كانت التقسيمات الادارية متشابهة فى النشاط بحيث يصير عبء الادارة على الرئيـس معقول ولايحتاج الأمر الا الى تفويض ضيق وفقا لما يقتضيه الحـال ، كذلك فان عدد التقسيمات الادارية له أثر فى درجة التفويض ، فكلما كثرت التقسيمات كان من الأفضل أن تفوض السلطة لبعض المساعديـن

ليشرف كل منهم على عدد من تلك الوحدات تضييقا لنطاق السلطة والاشراف. أما اذا كان عدد الوحدات الادارية قليلا فان تركيز السلطة يكون أولى بالاتباع.

٣ ـ درجة التركيز أو التشتت الجغرافي للوحدات الادارية : يرتبط هذا العامل بعامل السرعة في اتخاذ القرار ، فاذا كانت الوحدات الادارية متباعدة عن مقر صاحب السلطة فانه لكي تتخذ القرارات في تلك الوحدات بسرعة وفاعلية ، لابد من أن تفوض السلطة لاناس يعملون في الموقع الذى تكون فيه الوحدات تفاديا للاتصال بين الفرع والأصل ، وبخاصة في الحالات التي يكون الزمن عاملا مؤثرا فيها. وكلما اقتربت الوحدات من صاحب السلطة ، كأن تقترب الفروع من المركز الرئيسي ، فان هذا لايقتضي تفويضا كاملا أو مستمرا بل يضيق نطاق التفويض أو ينعدم وفقا للاحوال القائمة .

٤ ـ مدى الحاجة الى صف ثان من الرؤساء : فالمنظمات والمنشآت التي لايتوافر لديها قدر كاف من رجال الصف الثاني ليحلوا محل رجال الصف الأول عند اللزوم ، تحتاج الى كثرة التفويض لكي تدرب عددا من العاملين لديها على القيادة بطريقة عملية . وفي مثل هذه الحالة فان المنظمة أو المنشأة تتحمل كافة مايترتب على سلوك المفوض اليهم من اخطاء ادارية موطنها أن تتقبل ذلك برضا ، باعتبار أن نتائج الاخطاء التي يقعون فيها تعد جزءا من تكلفة التدريب. ونضيف الى كل ماسبق أن العمل لاينقطع وحياة المنظمات والمنشآت مستمرة ، بينما الأشخاص لايدومون ولابد من تكوين احتياطي قيادي يتولى زمام الأمر في الوقت الملائم متى دعت الحاجة . ليستقر العمل ولاتتعرض المنظمة أو المنشأة الى هزات قد تؤدى الى توقفها .

٥ ـ عوامل أخرى : ان عدم استقرار طرق العمل والاجراءات ، وعدم

كفاية وسائل التنسيق والرقابة ، وعدم استقرار طبيعة العمل ونمطيته ، وعدم تحديد واجبات الوظائف وسلطاتها بوضوح كل هذه الأمور تؤثر على نحو أو آخر فى درجة تفويض السلطات فى المنظمة .

(٣) بالنسبة للرؤساء الاداريين

أثبتت الدراسات المختلفة (١) ان أغلب الرئاسات الادارية جرت على احتفاظها بالسلطة، لدرجة أن البعض منهم يفتخر بأنه اذا تغيب ساعات محدودة عن المنظمة فان دولاب العمل يتوقف ، ويعتقد بهذا بأن المرفق بدونه لاتقوم له قائمة (٢) . ومن البديهى خطأ هذا الاعتقاد لكونه لايتفق وأصول الادارة الحديثة التى تقضى بسير عمل المنظمة حتى فى حالة غياب رئيسها المسئول عنها ، ويرجع تركيز السلطة من جانب الرؤساء للأسباب الآتية : ـ

(أ) تعود الرئيس الادارى على أساليب معينة

هذا السبب يرتبط ارتباطا وثيقا بظاهرة ميل الانسان الى مقاومة التغيير ، فبعض الرؤساء يكونوا قد قضوا سنوات عديدة فى الخدمة قبل أن يعينوا رؤساء ، وهم فى هذه الفترة يكونوا قد تعلموا وتعودوا على أساليب معينة فى العمل رأوا أنها تحقق أهداف العمل ، ويكون معنى تفويض السلطة فى نظر مثل هؤلاء الرؤساء هو توقعهم بأن المرؤوسين قد يسلكون

---

(١) انظر : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ـ مؤتمر التنمية الادارية الثانى ـ القاهرة ـ ديسمبر ١٩٦٥ ـ مجلد المؤتمر ـ ص ٤٨٩ ـ تفويض السلطات ـ حيث شكلت جماعة لبحث ودراسة موضوع تفويض السلطات فى مصر على وكلاء الوزارات والمديرين العامين ومديرى الادارات العامة ، وانتهت الدراسة الى وجوب اعادة توزيع الاختصاصات والسلطات المقررة فى القوانين واللوائح المختلفة على المستويات الادارية المختلفة .

(٢) انظر: على كامل بدران " مفهوم المدير عن ذاته " كلمة من المهارات السلوكية فى الادارة ـ برنامج القادة الاداريين بدمنهور ـ ابريل ١٩٦٥ ـ صفحة ٣٢٩ ، ٣٣٢ .
وانظر موريو وجو ـ البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ـ ترجمة عربية للدكتور/حسن توفيق وزى ـ القاهرة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٥٩ ـ صفحة ٢٢٤ وما بعدها .
انظر: دكتور/ابراهيم درويش ـ مجلة القانون والاقتصاد ـ عدد ٣ سبتمبر ١٩٧٣ السنة ٤٣ صفحة ١٠٨ .

أساليب جديدة بحكم التطور التى قد تختلف عن أفكار الرؤساء الذين تجمدوا على أفكار وعقائد وأساليب مضى عليها الزمن وتحتاج الى تجديد وتغيير .

وهذه مواقف لايحب هؤلاء الرؤساء أن يقفوها لأنها تكون مجال مناقشات كثيرة قد تكشف فى كثير من الأحيان ضعف الرئيس منهم ، وعدم الماحه ومسايرته للتطور . لذلك نراه منذ البداية لايرغب فى التفويض ، وهو ان اضطر الى التفويض فانه يختار من المرءوسين من يأنس فيه السير على منواله ويتبع أساليبه .

وقد يكون احجام الرئيس عن التفويض ، راجعا الى أن هذا الرئيس لم يسبق أن فوض اليه السلطة قبل أن يصبح رئيسا ، أو قد يكون قد مارس التفويض على نطاق ضيق فلم يلمس منه فائدته الحقيقة ، وبذلك يدخل فى عقيدته أن السير فى الرئاسة دون تفويض هو القاعدة وأن التفويض هو الاستثناء ويتخذ بذلك من رؤسائه السابقين قدوة يهتدى بها فى عمله .

(ب) حب السلطة (١)

فالرئيس الادارى يرى فى رئاسته نفوذا وسلطانا يفرضهما على الغير ، وحب التسلط للسلطة قد يكون رد فعل للاسلوب الذى أتبع مع هذا الرئيس قبل أن يكون رئيسا ، وقد ادخره فى نفسه لحين تتاح له الفرصة للتنفيس عنه ، كما قد يرجع أيضا الى الاسلوب الذى نشأ عليه الرئيس فى أسرته .

فى معاملة والده ، أو والدته أو زوجته له ، وقد يرجع أيضا الى مبالغة الرئيس فى الغرور والاعتداد بذاته ، فوظيفة الرئاسة فى نظره هى وسيلة مناسبة لاظهار نفوذه وسلطانه وسيطرته لاشباع هذه العناصر المكبوتة فى

---

(١) انظر : اردواى تيد : المرجع السابق – صفحة ١٨٧ ، حيث عرض لمخاطر القيادة من حيث : حب السلطة وعدم الاتزان العاطفى والغرور بالنفس وأثر ذلك على فاعلية الاعوان والقيادة .

نفسه المريضة ، غير أن الواقع يدل على أن الرئيس باتجاهه هذا لايحقق ماهدفت اليه نفسه ، بل يكون غير محبوب من المرؤوسين قليل القيمة الذاتية بينهم • وحتى اذا خضعوا له انما يكون ذلك صوريا وظاهريا وليس عن رغبة حقيقية فى اطاعته •

(ج ) الاعتقاد بأن التفويض يضعف قدرته ونفوذه (١) :ـ

قد يرى الرئيس في سلطان ونفوذ وظيفته قوة يستعين بها في الظهور بمظهر المتحكم المتغطرس ، وهو مظهر يعتمد على الوظيفة لا على قوة شخصية الرئيس أو حسن العلاقات الانسانية بينه وبين مرؤوسيه •

ولذلك تجد أن مثل هذا الرئيس المتعطش للسلطة يفقد نفوذه وقوته مباشرة اذ نقل من رئاسته ، بل قد يعامل بعد ذلك بأسلوب عدم المبالاة والتحقير ، بعكس الرئيس الذى يبتعد عن هذا التعطش ، ويتبع أسلوب التعامل الانسانى السليم مع مرؤوسيه ــ على النحو الذى عرضناه له فى أساليب الاشراف ــ فانه يظل محبوبا من جانبهم •

(د ) عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين :ـ

يرى بعض الرؤساء عدم ثقتهم فى كفاءات مرؤوسيهم ، والتشكك فى درجة شعورهم بالمسئولية ، فاذا كان المرؤوسين لم يصلوا الى مستوى الكفاءة المطلوبة فاننا نرى أن مسئولية الرئيس الحقيقية هى العمل على نموهم واكسابهم الخبرة • وهذا لايتأتى الا عن طريق التفويض التدريجى مع معاونته لهم فى التوجيه والارشاد ، وان النضج العقلى للرئيس يجب أن يعنى توقعه الأخطاء من مرؤوسيه ، وانهم بذلك يكونوا فى حاجة الى توجيهاته حتى يصلوا الى الكفاءة المطلوبة والفاعلية المنشودة •

---

(١) انظر : دكتور / لويس كامل مليكة ــ القيادة الجماعية ــ مؤتمر القادة الاداريون ــ عن المشاركة فى الادارة ورفع كفاية المنظمة ــ ١٩٦٩ ــ سجل المؤتمر ــ صفحة ٢٤٤ •

(هـ) خوف الرئيس من منافسة المرؤوس :-

قد يشعر الرئيس أن هناك من المرؤوسين من هم على كفاءة ممتازة ، وقد يتعمد فى مثل هذه الحالة عدم تفويض السلطة اليهم ، لانه يخشى أن مثل هؤلاء الموظفين ان هم الا منافسين له .

وقد يخشى هذا الرئيس أن يلحظ رؤسائه الأعلون هذا الامتياز فى المرؤوس ـ المفوض اليه السلطة ـ فيوجهون ثقتهم اليه ويستفيدون منه فى أمور كثيرة مثل الانتدابات وحضور اللجان مهملون رئيسه المباشر ، أو قد ينقلون هذا الرئيس ليحل الموظف الممتاز محله ، لذلك نجد أن الرئيس المباشر قد يحقد عليه من أول الأمر ويخشى منافسته له ، فلا يفوض له السلطة ، بل قد يمتد حقده الى أبعد من ذلك ، فيضطهد هذا الموظف ويعمل على الحط من كفاءته ويتصيد اخطاءه ويهمله وهو اذا اراد تفويض بعض السلطة فانه يفوضها لغير هذا الموظف الممتاز لا عملا بمبادىء التفويض فى حد ذاتها ولكن للنكاية من هذا الموظف ليحطم نفسيته .

(و) حرص الرئيس الادارى على مصلحته الخاصة :-

من واجب الرئيس الادارى أن يبتعد فى ادارته عن مصالحه الخاصة والشخصية ، وأن يضع المصلحة العامة نصب عينيه ، حتى ولو تعارضت مع مصالحه الخاصة ، الا أن بعض الرؤساء يرى فى التفويض وسيلة ضارة بمصالحهم الشخصية ، لان المرؤوسين يقومون بأعمالهم حسب الأنظمة واللوائح والتعليمات الموضوعة والتى تحكم نظم العمل وهو أمر يتعارض فى بعض الاحيان مع ما يبغيه الرئيس من وراء بعض الأعمال . فالرئيس الذى من هذا النوع قد يريد أن تسير الأمور بحيث تخدم مصالحه الشخصية ولو بطريقة ملتوية ، فيها خروج عن تلك الأنظمة والتعليمات واللوائح دون أن يكشف أمره أو دون أن يلاحظ المرؤوسون ذلك . لهذا فان مثل هذا الرئيس يحتكر بعض الأعمال ليقوم بها بنفسه دون أن يفوضها لغيره ، حتى يمكن أن يتبع فيها

الاسلوب الذى يريده • وهو أن فكر فى التفويض فانما يفوضها لموظف يعرف مسبقا أنه سوف يخضع العمل لصلحة الرئيس الشخصية وهو بذلك أعطى مثلا سيئا لهذا الموظف •

(س) سوء استخدام المرؤوسين [١] :

قد يقوم بعض الرؤساء بمعظم أعمال الادارة ،ولايفوضون سلطاتهم الى مرؤسيهم بحجة أنهم قليلوا العدد • وان الادارة تطلب مزيدا من الأيدى العاملة ،وفى الحقيقة فانه فى كثير من الحالات نجد أن الرئيس ليس لديه القدرة على حسن استغلال مالديه من الأيدى العاملة • فهو يمكن أن ينظم الأعمال وينسقها ويفوضها ،بحيث يكون فى مقدور مرؤسيه القيام بهما دون زيادة فى عددهم • ويكون السبب فى هذا كله أن الرئيس ذاته لايكون راغبا فى التفويض • والتعلل بنقص الموظفين ما هو الا تبرير لرغبة لا شعورية فى عدم التفويض •

هذه هى الأسباب التى تؤدى الى احجام الرئيس الادارى عن التفويض •

ومن رأينا أنه يمكن تحقيق تفويض السلطة من الرؤساء الى المرؤوسين بطريقتين ، الأولى اتباع أصول الادارة الصحيحة فى التنظيم ،وهذه سبق الحديث عنها فى التنظيم والتوجيهات الواجب مراعاتها فيه ، والثانية تغيير معتقدات الرؤساء وسلوكهم ،وأساس ذلك انه يمكن تدريب الرؤساء وتمرينهم على عملية التفويض ،بما يعدل سلوكهم ويصحح معتقداتهم فى هذا السبيل ، وأن تكن المهمة ليست بالسهولة التى نتصورها وتواجهها الصعوبات التى تواجه تدريبهم على العلاقات الانسانية فى مجال القيادة [٢] فلابد أن تكون الرغبة فى هذا التغيير نابعة من محض رغبتهم وشعورهم الماس بضرورة

---

(١) انظر : أرنست دال ــ المرجع السابق ــ صفحة ٤٣٥ .

(٢) انظر الدكتور/كمال دسوقى ــ سيكولوجية ادارة الأعمال ــ الفصل التاسع ــ صفحة ٣٢١ ــ ٣٤٥ •

تغيير طرائقهم في العمل ، والتضحية بغرورهم واعتدادهم بخبرتهم ومراكزهم في سبيل المصلحة العامة . كما لابد أن تعبأ الجهود في عملية هجوم موحدة تشترك فيها المنظمة كلها من أعلى الرياسات فيها حتى ادناها التي يتعين عليها أن تضرب المثل في التنازل عن السلطات لكل مختص بعمل ، وأن يكون هذا الكفاح دائما ومستمرا لايتوقف أو يفتر .

فالحملة على تركيز السلطات في يد الرئيس الأعلى - كما يقول البعض - اشبه بالصراع ضد الغرور والفساد تحتاج الى اليقظة والسهر عليها باستمرار فالرؤساء في سبيل تدعيم مراكزهم والاطمئنان على بقائهم يوجهون المنظمة الوجهة التي تلائم ميولهم وأهدافهم . والجانب الأكبر من فشلهم في التفويض انما يعكس موقفهم الدفاعي عن وجودهم هذا وروح الخوف fear التي تسيطر عليهم - التي لاأساس لها غالبا من المنطق ولكنها مع هذا دقيقة ومحرجة - من الخوف من أن تتبدد مصالحهم الشخصية .

ومن ثم فان أول مايجب عمله تبديد هذا الخوف الذي يرجع في جانب منه الى عوامل شخصية ، كما يختلف من فرد الى آخر تبعا للنضج الانفعالي ووصول البعض الى مرحلة الثبات فيه دون البعض الآخر ، ولاشك أن باستطاعة علم النفس الاكلينيكي والطب العقلي أن يساعدا في تخفيف حدة هذا القلق وذلك التوجس في نفوس الرؤساء والمشرفين ، اذا ماعهد اليهم بتدريب الرؤساء على أن الثقة بالغير جزء لايتجزأ من الثقة بالنفس ، وأن من الخير لهم ولمرؤوسيهم أن يتنزلوا بسلطاتهم الرئاسية لتعمل مع الجماعات والافراد ، في المستويات الأدنى بدلا من أن يتدخلوا في كل صغيرة وكبيرة ، فيشلوا نشاط مرؤوسيهم ويتراكم العمل لديهم ، فلاهم مستطيعون أن يعملوا بأنفسهم كل شيء ، ولا هم تاركون المختصين يعملون كل في اختصاصه وداخل حدود مسئوليته .

هذا فضلا عن أن من حق المرؤوسين أن يتعلموا خلال العمل ، وأن

يزدادوا خبرة عن طريق ازدياد ماينجزونه بأنفسهم من أعمال .

واذا كان دور الرئيس أقرب الى دور الأب والمعلم ،فان من واجبه أن يأخذ بيد المرؤوس حتى يجيد القيام بنفسه بما هو مطلوب منه أن يعمله ، ويتقن الدور الذى عين من أجله على نحو مايمسك الأب بيد أبنه وهو يعلمه الكتابة أو السباحة أو ركوب الدراجة ... حيث يتطلع الى أقرب وقت يتخلى فيه عن مساعدته ثم يتركه يستمر وحده .

وينبغى ألا يرقى –أو يستمر فى الترقية – الى مختلف درجات السلم الادارى الا من تثبت الاختبارات السيكولوجية ثباته الانفعالى هذا ،وينحى عن هذه المراكز الخطيرة الأثر فى انتاجية المرؤوسين ومعنوية الجماعات العاملة من تثبت هذه الاختبارات عدم نضجه من الناحية الانفعالية أو عدم توافقه الاجتماعى . فالشخص الذى نشأ اعتماديا على أبويه أو أحدهما أو المعلم – فى المدرسة – فالرئيس حين كان مرؤوسا .. لن ينجح فى تفويض سلطاته الرئاسية الى مرؤوسيه حين يصبح رئيسا ، لأنه خلال تربيته لم يتعود على الاستقلال والثقة بالنفس أو الاعتماد على الذات فيمنحها لمرؤوسيه وفاقد الشئ لايعطيه . فمثل هذا الشخص الذى لم يعتمد على نفسه يوما لايتصور امكان الآخرين أن يعتمدوا على أنفسهم ، فيما يفوض لهم من سلطات العمل . وليس معنى ذلك أنه فى مركز الرئاسة يكون قد اكتسب هذه القدرة ، أنه مازال فاقد الثقة فى نفسه ، فهو يسقط مركب نقصه هذا على الآخرين ،وحين يتطلب منهم أن يرجعوا اليه فى كل صغيرة وكبيرة فهو لايقوم حينئذ بالعمل ،أنهم الذين يعملون ، وهو لايفعل الا أن يسقط عليهم عقدته الكامنة فى اقناع نفسه بعجزهم عن العمل دون الرجوع اليه . والادارة لن تكون وسيلة تخفيف الشعور بمركب النقص أو لعلاج العقد النفسية على حساب سير العمل . ومادام المرؤوسون لا حيلة لهم فى رئيس هذا شأنه ،فلايبقى ألا أن تتحرك سلطات التعيين طبقا للمعايير الموضوعية

عدم اختيار مثل هؤلاء الأفراد من الأصل لمراكز الادارة والرئاسة . الا أنـه لكى تنجح المنظمات الادارية فى الأخذ بأسباب اللامركزية فى السلطة لابد لها ــ بعد تربية الأفراد كما رأينا ــ من الأخذ بطرق توضيح السلطـة والمسئولية وكل مركز أو وظيفة فى الجماعة العاملة أما الطريقة العملية الثانية لتحقيق تفويض السلطات فهى تقنين العمليات بمعنى وضعها فى الصيغـة القانونية أو النص عليها فى لائحة .

واذا كان من الرؤساء من لايستطيع أن يتصور امكان أن يسير العمـل الا فى وجوده ، أو أنه يمكن أن يقوم بالرقابة والاشراف اللازمين الا وهـو حاضر العمل . ومثل هذا الرئيس يجب افهامه ــ عند تدريبه على بـعـد سيكولوجى ــ أن مهمته ليست الاشراف بنفسه على كل صغيرة وكبيرة ، وان مسئوليته هو ــ متى فوض سلطاته ــ لاتتعدى التخطيط الكلى ، بينما مسئولية الجزئيات على من قام بها وان هذا الاشراف ــ اذا جاز ــ شىء غـير ممكن من الناحية العملية أن يحقق رغبته فى التعرف على كل تفاصيل العمل ، بل من الخير أن يعمل المرؤوسون فى غيبته حتى لايتأثر انتاجهم بالنقص اذا غاب أو تعب فأراد الراحة ثم لايستطيع . يجب أن يعمل المرؤوسـون وصورة الرئيس ماثلة فى أذهانهم بالمحبة والتقدير والتعاون دون أن يلـزم وجوده شخصيا أو اقامته شبه المستمرة مع القوى العاملة . لان وجود الرئيـس كثيرا وسط المرؤوسين يجعل جو العمل غير عادى أو غير طبيعى ــ لمـا يوجد حينئذ من اصطناع وتكلف ، فضلا عن أنه يذهب بهيبة الرئيس فى نفوس مرؤوسيه التى تقوم على الاشتياق لرؤيته واستحضار صورته وتمثلها ــ مما لايصبح له مجال بعد وهو معهم مقيم . فاذا ما اضطر الرئيس للتخلف أو الخـروج قليلا انحدر الانتاج وربما توقف العمل . من هذا يتبين الى أى حد يلـزم حسن اختيار الافراد الصالحين للرئاسة . على أساس من ثقتهم بالغير وايمانهم بالناس وقدرتهم على القيام بالأعمال الموكولة اليهم بمجرد التفويض وحسـن الظن والتشجيع .

(٤) بالنسبة للمرؤوسين

ترجع أسباب عدم تقبل المرؤوسين لتفويض السلطة اليهم للأمور الآتية : ـ

(أ) من الملاحظ فى المرافق العامة والمنظمات فى مصر أن كثيرا من المرؤوسين قد توقفوا عن التفكير ، لانهم تعودوا أن يفكر لهم الرئيس فى كل مشاكل العمل ومن ثم فقد اعتادوا هذا الحال ، بحيث أصبحوا ليسوا فى حاجة الى تفويض فى السلطة لبذل أدنى مجهود فى العمل الادارى .

(ب) ان بعض المرؤوسين يفضل تلقى القرارات جاهزة من الرئيس الادارى ، ويرجع ذلك الى رغبة الكثير منهم فى تجنب المؤاخذة والمسئولية بسبب افتقادهم للشعور بالأمن والطمأنينة فى علاقاتهم بروؤسائهم ، الناتج عن عدم الثقة المتبادلة بينهما ، واستدادا لهذا لايقومون بالتنفيذ الا اذا حصلوا على تعليمات كتابية مفصلة من رؤسائهم ، واذا نفذوا هذه التعليمات طلبوا اعتماد أعمالهم بعد ذلك من رئيس المرفق لدرء المسئولية أيضا .

(جـ) قد يعانى بعض المرؤوسين من المشاكل الاجتماعية الخاصة بهم ، أو يعانون من ضعف فى الاستعداد الصحى أو الجسمانى ، مايجعلهم غير قادرين على ممارسة اختصاصاتهم الاصلية وغير راغبين فى تفويض السلطة اليهم .

ومن رأينا أن الحل الطبيعى لعلاج كل هذه الأمور هو تشجيع القادرين من المرؤوسين على انجاز الاعمال والتغلب على المشكلات ، وذلك بمكافأتهم بشتى الحوافز المالية والمعنوية ، حتى يزدادوا اقبالا على تحقيق الاهداف المطلوبة نظرا لتقوية حاسة الأمن لديهم وتأمينهم ضد الخوف من

المساءلة والعقاب (١).

لكل هذه الأسباب مجتمعة كان طبيعيا أن تهتم محاولات الاصلاح الادارى فى مصر بمشكلة التركيز الادارى (٢)، وعدم تفويض الاختصاصات من الرؤساء الى المرؤوسين عبر درجات السلم الادارى، كما نادى الفقهاء وعلماء الادارة العامة بضرورة التفويض، للنتائج الايجابية التى ينعكس أثرها على فاعلية العمل الادارى.

واذا رجعنا الى موقف المشرع المصرى، فى تنظيمه لاحكام التفويض، نلاحظ أنه قد اتبع أحد أسلوبين :-

(١) فقد يرد التصريح بالتفويض فى شأن تنظيم موضوع معينا : ومثال ذلك ماتضمنه الدستور الحالى فى شأن اللوائح من اجازته لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره فى اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين دون غيرها من اللوائح، وقد ورد النص على ذلك فى المادة ١٤٤ من الدستور.

وأيضا المادة ١٨ من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٤ - (قانون الجهاز المركزى للحاسبات) - حيث يقول "يجوز لرئيس الجهاز أن يفوض نائب الرئيس فى مباشرة بعض اختصاصاته كما يجوز له تفويض الوكلاء فى ذلك".

(٢) أن يصدر تشريع عام مستقل فى شأن التفويض - مثال ذلك القانون رقم ٢٩ - ١٩٥٩، المعدل بالقرار بقانون رقم ٤٢ - ١٩٦٧ ووفقا لهذا القانون يجوز للرئاسات الادارية فى كافة مستويات السلم الادارى اشراك المرؤوسين فى الاختصاصات عن طريق التفويض على النحو الآتى : نصت المادة ١ من القانون على أن "لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب

(١) انظر: للدول أورفيك - عناصر الادارة العامة - المرجع السابق - صفحة ١١٦.
(٢) انظر ماسبق ذكره عن معوقات التنظيم فى مصر - صفحة ١٤٠ من الرسالة.

رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين " .

ونص فى المادة ٢ على أن " لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين . " ونص فى المادة ٣ على أن " للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص " .

ثم أجاز لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة .

وأجاز أخيرا لرؤساء ولمديرى المصالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء الادارات والفروع والأقسام التابعة لهم .

ويتضح مما سبق مايلى :

(١) ان المشرع قد وسع نطاق التفويض ونطاق الرؤساء الاداريين من قمة السلطة الرئاسية فى جهاز الدولة . الى مستوى رؤساء الفروع والأقسام لما لها من أهمية خطيرة باعتبارها المستويات الادنى المتصلة بالجماهير ، والمسئولة عن ادارة وتوجيه العمل اليومى وبالتالى تتحقق المرونة والفاعلية المطلوبة من نظام التفويض .

ولاشك أن توسيع نطاق مشاركة الرؤساء الاداريين فى السلطات والاختصاصات على هذا النحو يشعرهم بأهميتهم ومسئوليتهم ، ويرفع من روحهم المعنوية ويحثهم على بذل أكبر جهد لهم فى العمل الادارى، وتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها المرافق العامة فى مصر على خير وجه .

(٢) احترام المشرع قاعدة التفويض الجزئي للسلطة في جميع الحالات، ومن ثم فلا يمكن — طبقا للقانون المشار اليه — تفويض السلطة بتمامها .

(٣) ان التفويض الجائز وفقا للقواعد العامة انما ينصرف الى الاختصاصات الاصيلة التي يستمدها المفوض من القواعد واللوائح مباشرة .
أما الاختصاصات التي يستمدها الرئيس الاداري من سلطة عليا بناء على قواعد التفويض فانه لايجوز له أن يفوض فيها ، بل يتعين عليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة اليه .

(٤) يمتنع على الرئيس الاداري المفوض أن يمارس الاختصاص المفوض فيه ، مابقي التفويض قائما ، فاذا أراد الأصيل أن يمارس اختصاصاته التي فوض فيها فعليه أن يلغي قرار التفويض كليا أو جزئيا أولا ، وأن ينقل هذا القرار الجديد الى علم المفوض اليه . فذلك أدنى الى فاعلية العمل الاداري وأبعد عن التضارب .
ولكن حرمان السلطة المفوضة من ممارسة الاختصاصات التي فوضت فيها أثناء التفويض لايحول بين الأصيل وبين التعقيب على القرارات الصادرة من السلطة المفوض اليها، اذا ماكان المفوض اليها مرؤوسا للسلطة المفوضة ، لأن من حق الرئيس الاداري أن يعقب على القرارات الصادرة من مرؤوسيه سواء أكانت هذه القرارات ممارسة لاختصاص أصيل أو مفوض ، وذلك كله في حدود الضوابط القانونية التي تحكم القرارات الادارية [(١)] والعلاقة بين الرئيس والمرؤوس .

ومن رأينا أنه لايكفي لقيام التفويض النص عليه في القوانين واللوائح بل لابد من اجراء التوعية الدورية اللازمة لجميع الرؤساء الاداريين على كافة المستويات السلم الاداري حتى يلموا بفوائده ومزاياه — التي سبق بيانها —

---

(١) في التفاصيل : "راجع مؤلف العميد الطماوي — النظرية العامة للقرارات الادارية" — طبعة سنة ١٩٦٦ .

وحتى يقتنعوا بأغراضه ويعملوا بأحكامه الرهيدة .

كما نرى من جانب ثان إعادة توزيع السلطات الاختصاصات بين الرئاسات الادارية حسب تدرجها الهرمى ، بشكل يمكن شاغلوا السلطات الرئاسية العليا فى المرافق العامة من التفرغ لوظائفهم الاساسية فى رسم السياسة العامة ويسمح لبقية الرئاسات فى المستويات الدنيا من تسيير دفة العمل التنفيذى ، بأكبر فاعلية ممكنة . ويتطلب هذا الأمر فى تصورنا إعادة تحليل وتحديد اختصاصات كل وظيفة حقيقية فى السلم الادارى ، بحيث يكون لكل رئيس ادارى اختصاصاته التى يباشرها بصفة أصلية ويستمدها من القانون لا عن طريق التفويض طالما أحجم البعض عن تفويض السلطة تحت أى سبب من الأسباب .

## ملاحظاتنا على دور الرئيس الإدارى فى الحوافز المعنوية

ان هذه الافكار الموجزة فى موضوع وظيفة السلطة الرئاسية فى الحوافز المعنوية والعلاقات الانسانية فى مجال الوظيفة العامة ، تكشف عن تعدد جوانبها . ورغم مابذل فى هذا المجال من جهود فان الفقهاء يعترفون بأنهم لم يتوصلوا حتى الآن الى النتائج المرجوة وانما الى نتائج سطحية ، ومايزال جوهر الموضوع بحاجة الى دراسات وبحوث أخرى . ولكن تقدم العلوم النفسية والاجتماعية والسياسية .... الخ من شأنه أن يحقق نتائج ملموسة فى هذا الميدان الحيوى .

بهذا نكون قد استعرضنا أهم الحاجات المعنوية بالنسبة للعاملين وبينا أهمية الدور الذى يلعبه الرئيس الادارى فيها بالنسبة للمرؤوسين ، وهذه الحاجات كما لاحظنا تشكل حاجات نفسية واجتماعية ولقد لخصها أحد الباحثين (١) فى كلمة موجزة بأنها "علاقات العمل السارة " Pleasnt work

---

(١) - Moore, Wilbert E.: Industrail Relations and the social order, Micmillan, 2 ed., N.Y. 1951. P. 265.

وهى تؤدى آخر الأمر الى انسانية العلاقات بين الرؤساء relations والمرؤوسين ،وهى مسئولية تقع على عاتق الرئيس فى كل منظمة ومرفق • ولهذا نود أن نبدى بعض الملاحظات الهامة فى هذا الخصوص وهى فى رأينا تتمثل فيما يلى : ـ

(١) ان عدم اشباع أية حاجة من الحاجات السالفة الذكر تؤدى الى عدم استقرار المرؤوس فى عمله كما تؤدى الى انشغال ذهنه وتوتره النفسى من أجل محاولة اشباع هذه الحاجة ويؤدى هذا بالتالى الى نقص كفاية أداء العامل وضعف الانتاج وفاعليته [١].

(٢) يجب أن يشعر الموظف بكرامة الوظيفة sense of honour من خلال معاملة الرئيس له معاملة انسانية [٢] ولهذا أصبح موضوع الاخلاق الادارية Administrative Ethics محور الدراسات فى الادارة العامة الحديثة فمن خلالها يمكن القضاء على أسباب تدهور الادارة •

(٣) ان ممارسة الرئيس الادارى لاسلوب العلاقات الانسانية فى العملية الادارية لاتعنى أن يتنازل هذا الرئيس عن مسئولياته أو التفريط فى منصبه ، كما لاتعنى معاملة المرؤوسين برفق فى جميع الحالات ••• فلاشك أن المعاملة الطيبة أو الحفز الايجابى فى بعض الحالات تقابلها المعاملة القاسية والحفز السلبى فى حالات أخرى •• فالجوانب المعنوية التى يهتم بها الرئيس الادارى بالنسبة لمرؤوسيه تهتم برعاية

---

(١) انظر :
دكتور/صلاح الدين جوهر ــ مجلة الادارة ــ العدد ١ يوليو ١٩٧٥ ــ صفحة ١٣٧ •
دكتور/كمال الجرف ــ مجلة العلوم الادارية ــ العدد ١ يونية ١٩٦٤ ــ السنة السادسة صفحة ١٢٧ •

(٢) - Pfifner and presthus: Public Administration 3 rd. ed. Ronald. N. y - 1953. P. 561.

حقوق الموظفين ، مع الاصرار على أدائهم لواجباتهم .

ولعل هذا مادعانا الى القول بوجوب قيام السلطات الرئاسية بالمواءمة والموازنة بين المصالح الخاصة للافراد ومصلحة المرفق ، وواجبها أيضا محاولة تقليل الفجوة بينها والتوفيق بين تعارضهما ، حتى لايشعر المرؤسين بالتفريط فى مصالحهم أو بالغبن فى حقوقهم ،وبحيث لاتضار المصلحة العامة للمرفق فى سبيل الحرص على ارضاء المرؤسين .

ولقد أطلق البعض على هذا المعنى عبارة "المعادلة الادارية الصعبة" لان أحد طرفيها يمثل الفرد والآخر يمثل المنظمة ،وهذه المعادلة تتطلب التوفيق بين حاجات المنظمة وحاجات الفرد (١) وفى صعوبة هذه المعادلة يظهر محك الاختبار بالنسبة لمهارات ومواهب الرئاسات الحقيقية فى الادارة .

(٤) ان اتباع الرئيس الادارى لاسلوب العلاقات الانسانية مع المرؤسين ودفاعه عن مصالحهم وحاجاتهم الشخصية لاتعنى فى رأينا ـ كما يحدث فى بعض الأحيان ـ ان يتكاتف الرئيس مع المرؤسين الذين يتملقونه فى الدفاع عن تصرفاتهم الخاطئة الجسيمة ويحاول حمايتهم من العقاب التأديبى أو الجنائى .

(٥) ان مهمة القيام بمعالجة المشاكل والحاجات السيكولوجية والاجتماعية الانسانية الخاصة بالأفراد لايجب أن تقتصر على القيام بها من جانب الموظف المختص بشئون الأفراد بالمرفق وتفرغه لهذه الوظيفة ، واختياره على أساس من التخصص والدراية الكاملين بهذه الوظيفة فليس هذا حلا لهذه الوظيفة الانسانية ، فموظف الافراد ليس الا معاونا

---

(١) انظر : دكتور عبد الكريم درويش ، دكتورة/ليلى تكلا ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٣٧ .

للرئيس الادارى ، ولايجدى أن يتولى هذا الموظف علاج المشاكل الانسانية فى العمل . وأذا كان الرؤساء الاداريين لايعاونون موظف الافراد فى وظيفته واقتناعهم بهذا الدور الحيوى فان موظف الافراد فى أى مرفق لن يستطيع أن يعمل وحده ، مالم يؤمن الرؤساء برسالته ويعاونونه على النهوض بها .

وبهذا لاتقتصر وظيفة العلاقات الانسانية على خبير أو مدير الافراد أو رئيس قسم العلاقات الانسانية، بل يجب أن يصبح كل رئيس ادارى داخل اختصاصه مسئولا عن الأفراد الذين يشرف عليهم فى وحدته التى يرأسها (١) .

(٦) اذا كان الرئيس الادارى هو الشخص الذى استطاع أن يشق طريقه الى حيث أكبر المتاعب ، فانه لايزال تلقى على عاتقه فى الرئاسة أعباء جديدة ، ومن ثم فان عليه باستمرار أن يزيد بالمعرفة المتطورة ، وألا يتجمد فى منصبه حتى يستطيع أن يتعامل مع مرؤسيه على اختلاف تخصصاتهم ، والعمل على التوفيق بين أرائهم ، ويمكنه التوافق مع التغييرات الجديدة فى كل المجالات، ولاشك أن لهذه المهام الخطيرة ثمنها الذى يدفعه الرئيس من صحته ونفسيته وأعصابه مما قد يدفع البعض منهم — على مانراه حاليا — الى هجر العمل بالاجهزة الحكومية الى العمل الخاص الحر تحت تأثير التقدير المناسب والاغراءات المادية العديدة .

(٧) ان المقياس الحقيقى لتقييم الرئيس الادارى فى العمل ، ليس مايؤديه هو ، بل مايجعل الآخرين يؤدونه ، ولهذا فان العنصر الانسانى فى العمل بالنسبة للسلطات الرئاسية هو الذى ينبغى أن يستأثر بأكبر قسط من عناية الرؤساء، لأنه بحكم سلطتهم ووظيفتهم مسئولين عن

---

(١) انظر : دكتور/كمال دسوقى — المرجع السابق — صفحة ٢٤٦ .

تحريك هذه الطاقة العاملة عن طريق الاستفادة بالعلاقات الانسانية والمعنوية الطيبة .

(٨) ان الرئيس الادارى لا يتعامل مع الأفراد والمواد والمال ، أنه يتعامل مع المواد والمال عن طريق الافراد المرؤوسين ، ولهذا أقتضت حاجة المرافق والمنظمات الكبرى فى دول العالم أن يتمتع الرئيس الادارى لا بالمهارة الفنية فقط بل بالقدرة على قيادة الافراد والتفاهم مع المرؤوسين والعلاقات الطيبة برؤسائه ومرؤوسيه ونظرائه جميعا . فالدور الذى ينتظر من شاغلى السلطة الرئاسية أن يؤديه دور ادارى قيادى انسانى (١).

ولعل هذا ما جعل خبراء الافراد الأمريكيين يجمعون على أن المهارة الفنية ليست هى التى تنقص العمل ، وأن أكبر ضعف من موظفى الحكومة الاتحادية ـ ذاتها ـ كما جاء فى تقرير لجنة هوفر ـ هو التوجيه الادارى الفاشل .

وعلى هذا الأساس رجحت كفة المهارة الاجتماعية والسيكولوجية فى الادارة كفة المهارة الفنية . والى جانب علم ادارة الاعمال التنظيمى الاستاتيكى أقتضت الحاجة الى ظهور سيكولوجية ادارة الأعمال" Manageriol psychol لتعويض الجانب الوظيفى الديناميكى ، فهو علم يهدف الى ايجاد الرئيس الناجح ، وتنمية قدرته على فهم طبيعة العمل من حيث هو علاقات انسانية تقوم بين الرئيس والمرؤوسين والافراد بعضهم وبعض ، وتجسيم مسئوليته فى تنمية دوافع الأفراد الذين يرأسهم وحبهم للعمل (٢).

---

(١) - Morrow. (Alfred J.) Making Monagement Humon, Macgraw Hill Book Inc, N.y. 1957. p. 83.

(٢) نشرت جامعة شيكاغو كتابا بهذا الاسم Manageriol - psychol للاستاذ هارولد ليافيت" leavit ـ ١٩٥٨ ـ يبحث سيكولوجية الناس ـ فرادى وشتى ـ (التأثير والسلطة وجماعات من ثلاثة الى عشرين والكفاية والتأثير فى الجماعات) وبالمئات والآلاف والمشاكل التنظيمية .

(٩) ان اكتساب المهارات النفسية والاجتماعية بالنسبة للرئيس الادارى أكثر صعوبة من اكتساب المهارات الفنية ، لان كل مايدخل فى العلاقات الانسانية هو بالضرورة أكثر تعقيدا وتغيرا وتنوعا ، ولاشك أن التعامل مع الانسان بنفسيته المعقدة وظروفه الشخصية أصعب بكثير من التعامل مع المادة الجامدة أو الآلة الصماء .

واذا أدرك الرؤساء أن جوهر وظيفتهم التعامل مع الأفراد ، واثارة دوافعهم فلاشك انهم يصبحون أكثر رغبة فى تدعيم مراكزهم وسلطاتهم ، بالتعرف على أكبر قدر ممكن من نفسيات الأفراد ، ودوافعهم التى ينبغى اثارتها وحاجاتهم التى يتعين اشباعها .

ولن يكون نجاح الرؤساء فى تحصيل هذه المعرفة واكتساب تلك المهارة عن طريق الدراسات والتدريبات العملية ممكنا ، مالم يكن الدافع الى التعليم والاستفادة نابعا من أنفسهم ويشعورهم الذاتى بالحاجة المستمرة الى تدعيم مراكزهم وحسن أدائهم لوظيفتهم .

ولعل مايعزز قولنا هذا أن لجان الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية أصبحت تهتم كثيرا بتدريب الرؤساء على العلاقات الانسانية للأسباب التى سبق عرضها [(١)] فحتى عهد قريب كان هناك أعتقاد فى أغلب الدول أن تدريب الرؤساء شئ لافائدة منه للاعتقاد بأن القيادة فن وأن التدريب على القيادة يتنافى وطبيعتها لان القادة يولدون ولا يصنعون .

"leaders are born, not made"

ولم يلبث أن ظهر فى التطبيق العملى فساد هذه المعتقدات ولمست المرافق العامة والمنظمات حاجاتها الى تدريب رؤسائها ، للقيام بوظائفها على خير وجه ، كما نشطت برامج التدريب فى المؤسسات والجامعات

---

(١) ديموك ــ المرجع السابق ــ صفحة ٣١٤ .

وادارات الأفراد والعلاقات الانسانية فى انجلترا وأمريكا (١).

وفى رأينا أنه مهما تكلفت خزائن الدولة من نفقات للقيام على نواحى التدريب بمختلف جوانبه ، فانها مردودة اليها فى صورة الرئيس الادارى الحديث الكفء الذى يعوضها عن نفقاتها هذه بفاعلية الادارة وزيادة الانتاج القومى .

ونظرا لأهمية التدريب فى هذا الخصوص فقد انتشرت الدعوة اليه فى مصر وتبلورت فى عام ١٩٥٥ بانشاء معهد الادارة العامة ، وضاعفت معظم معاهد التدريب مراكز نشاطها ، وأنشأت الوزارات مصالح أو ادارات أو معاهد خاصة لتدريب المستويات المختلفة للعاملين بها . كما أقيمت الندوات لمناقشة التدريب وجدواه ، وخصصت بعض المجلات أعدادا بذاتها للتدريب . وكل ذلك راجع الى أن التدريب يستأثر بقدر كبير من الاهتمام للنتائج التى يمكن تحقيقها وزيادة فاعلية الاجهزة الحكومية .

ونظرا لكافة هذه الاعتبارات نص المشرع المصرى فى نظامى العاملين بالحكومة والقطاع العام الحالى ٤٧ ، ٤٨ لسنة ٧٨ فى المادة ٣٧ من القانون الاول ، والمادة ٣٤ من القانون الثانى على أن من شروط الترقية فى جميع الاحوال أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه اليه الوحدة .

ولا شك أن النجاح فى التدريب شرط لاعتبار العامل - سواء أكان رئيسا أو مرؤوسا - كفوء لاداء العمل على الوجه المرضى ، ما يعتبر معه النص عليه كشرط للترقية أمر هام تداركه المشرع المصرى . ونعتقد أن هذا النص الذى يربط الترقية بالنجاح فى التدريب يساير طبيعة العمل ، ويضع معيارا عادلا وموضوعيا بالاضافة لبقية المعايير الأخرى للترقية ، ويقدم التدريب حافزا هاما يجعل الرؤساء والمرؤوسين يأخذونه مأخذ الجدية والاهتمام فى العمل الادارى .

---

(١) - Krech (D.) and crutchfield (R.) theory and Problems of social Psychol, Macgraw Hill - N.y - (1948 P. 430.)

# الباب الثانى

## دور السلطة الرئاسية فى الحوافز السلبية

**تمهيد وتقسيم:**

أسلفنا أن الادارة الحديثة تقضى بأن يبدأ الرئيس الادارى باتباع الاسلوب الانسانى فى ممارسة سلطاته مع مرؤسيه وأن يعاملهم باعتبارهم بشرا وأنهم أعضاء فى جماعة انسانية تسعى لتحقيق هدف مشترك على أساس من المشاركة فى العمل .

كما تقضى الادارة الحديثة أيضا ، بأن يقابل الرئيس الادارى مجهودات مرؤسيه بالتقدير ، المادى والمعنوى المناسب ، وأشعارهم بأهميتهم فى المرفق الذى ينتمون اليه ، فيقومون بتنفيذ تعليماته وأوامره بنفس راضية واقتناع كامل بعدالة رئيسهم فى العمل .

والواقع أن اتباع السلطات الرئاسية لهذا الاسلوب فى الادارة يشكل جانبا وقائيا هاما يساعدها على تهيئة المناخ الصحى المناسب لاداء الأعمال والتقليل من مخالفات الاخلال بواجب الطاعة .

ومع هذا فقد ينحرف أحد المرؤسين فى العمل ويخرج على مقتضيات هذا الواجب ، وفى هذه الحالة يجب على الرئيس الادارى بحث الأسباب والظروف التى أدت الى وقوع هذا الخطأ ووضع الحلول المناسبة لعلاجه ، والا لجأ الى استعمال سلطة التأديب والعقاب .

فالمقصود بالتأديب والعقاب — كما يقول استاذنا العميد الدكتور الطماوى — ليس مجرد توقيع العقوبة على المخطئ والا أصبح التأديب سيف عذاب مسلط على رؤوس الموظفين ، فالنظام التأديبى لا يستهدف العقاب فى حد ذاته بل العمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد بالبحث عن الأسباب التى جعلت ارتكاب الخطأ ممكنا (١).

واذا كانت الحوافز السلبية هى وسيلة الرئيس فى تقويم أعمال مرؤسيه ، بما له عليهم من سلطة التوجيه والاشراف والرقابة ، فان هذا

---

(١) أنظر العميد الطماوى — التأديب — صفحة ٢٧ .

يقتضى منا الحديث عن الجزاءات التأديبية التى يمكن توقيعها علـــــى الموظفين ،والحديث أيضا عن الاختصاصات والسلطات التى يتمتع بها الرئيـس الادارى فى هذا الصدد .

وعلى هدى ماتقدم نقسم الحديث فى هذا الباب الى فصلين :-

الفصل الأول : الجزاء التأديبى وأثره فى فاعلية الادارة .

الفصل الثانى : وظيفة السلطة الرئاسية فى التأديب .

# الفصل الأول
## الجزاء التأديبي وأثره في فاعلية الإدارة

سبق الحديث في القسم الأول عن واجب اطاعة المرؤوس للأوامر الرئاسية ، وبينا الأصول التي تحكم هذا الواجب ، باعتباره حجر الزاوية المقابل لحق السلطة الرئاسية في التوجيه والأمر في التنظيم الاداري .

والاخلال بواجب الطاعة يحرك قواعد المسئولية التأديبية التي تسبب فيها المرؤوس ومن ثم توقيع الجزاء التأديبي المقابل لهذه المخالفة ، غير أنه يجب على السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء التأديبي في هذا الصدد أن تبحث عن الأسباب التي أدت الى وقوع الخطأ التأديبي ، فكما هو معروف في الطب أن وصف الدواء لايكون الا بعد تشخيص الداء ومعرفة أسبابه فكذلك الحال بالنسبة للتنظيم الاداري .

ومن ثم فإن وضع الحلول المناسبة وأوجه العلاج اللازمة لسد ثغرات العمل الاداري لاسباب وقوع المخالفات يوفر على السلطات الرئاسية في المرافق العامة الكثير من حيث توفير الوقت والجهد واتباع أساليب العقاب البحتة ضد المرؤوسين، تطبيقا لقاعدة أن الوقاية خير من العلاج .

والحديث عن الجزاء التأديبي في هذا المجال يقتضي منا بيان العوامل التي تخفف من استخدام السلطة الرئاسية للعقوبة التأديبية ثم بيان فلسفة هذا الجزاء وأهدافه من خلال الكلام عن المبادىء القانونية المؤثرة في فاعليته .

وعلى هدى ماتقدم نقسم الحديث في هذا الفصل الى المبحثين الآتيين : ــ

المبحث الأول : العوامل التي تخفف من استخدام السلطة الرئاسية للعقوبة التأديبية .

المبحث الثاني : المبادىء القانونية المؤثرة في فاعلية العقوبة التأديبية .

## المبحث الأول
## العوامل التي تخفف من استخدام السلطة الرئاسية للعقوبة التأديبية

نظرا للآثار السلبية التي يمكن أن تنجم عن استخدام السلطة الرئاسية للعقوبات التأديبية في مواجهة المرؤوسين، فاننا نعرض لبعض العوامل التي تخفف أو تحد من استخدام السلطة الرئاسية لهذه العقوبات وهذه العوامل تتمثل فيما يلي : ـ

١ ـ تطبيق مبادئ التنظيم والتنسيق الصحيحة[1]

مما لاشك فيه ان ـ اتباع مبادىء التنظيم التي ينادى بها علم الادارة العامة ، كتقسيم العمل وتحديد السلطات والمسئوليات والواجبات ، واختيار الموظفين واعدادهم وتدريبهم ومواجهتهم بالتعليمات ووضع معدلات للاداء ... الخ ، تؤدى الى التقليل من وقوع الأخطاء وبالتالى التقليل من استخدام العقوبة التأديبية في مواجهة المرؤوسين .

٢ ـ الاتصال والاشراف الجيد من السلطات الرئاسية

ليس من شك أن اتباع أساليب الاتصال والاشراف الحديثة من جانب السلطات الرئاسية ، ومراعاة قواعد التوجيه الفعال والاعتبارات الانسانية ، مع المرؤوسين ، في اصدار الأوامر والتعليمات الواجب تنفيذها في العمل ، يساهم في اقتناع واستجابة هؤلاء الأفراد للرؤساء عن رضى وبروح معنوية عالية (٢) . ولاشك أن توافر الاعتقاد لدى المرؤوسين من أن الرئيس الادارى لايتوانى عن استخدام سلطة التأديب والعقاب ضد المرؤوس المخالف

(١) انظر التنظيم ص ١١٠ من الرسالة ـ والتنسيق ص ١٩٦ من الرسالة أيضا .

(٢) انظر دكتور/أحمد الخشاب ـ الضبط الاجتماعى ـ ١٩٧١ ـ صفحة ٨٦ .

لواجب الطاعة ، فان هذا كله كفيل باستجابة العاملين للتنظيم القائم ، ذلك أن التهديد بالعقاب الذى يستشعره العاملون يمثل عاملا هاما يقوى العناصر الايجابية الخيرة فى نفوسهم ويدفعهم الى التزام جادة السلوك الوظيفى السليم والتعاون مع الرئيس الادارى .

كما أن اهتمام الرئيس الادارى بتقدير مرؤوسيه والتفرقة بين المرؤوس الذى يعمل والمرؤوس الذى لايعمل ، بمكافأة الأول منهما ومؤاخذة الثانى ، يؤدى الى دعم مبادىء العدالة والروح المعنوية للمرؤوسين والتقليل من مخالفاتهم وعدم اللجوء الى العقاب التأديبى .

٣ ـ الرقابة الإيجابية

مما لاشك فيه انه اذا قامت السلطات الرئاسية بدورها الفعال فى الرقابة ، للتأكد من أن العمل يسير طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات والأوامر ، وعلاج الثغرات وأوجه القصور فى بلوغ الأهداف ، لدفع عجلة العمل وتطويره فى ضوء مايستجد من تغييرات داخل المرافق العامة ، يؤدى الى حد بعيد الى التقليل من اللجوء الى العقوبات التأديبية .

٤ ـ تقنين المخالفات التأديبية (١)

من مقتضيات حسن السياسة التأديبية تقنين أهم الواجبات الوظيفية ، التى تتعلق بالمرفق الذى يعمل به الموظف ، لاسيما وأن نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام قد نصا على أهم الواجبات الوظيفة العامة فحسب.
ولاشك أن قيام السلطات الرئاسية بالمرافق العامة بتقنين الواجبات الخاصة بالمرافق التى تشرف عليها فيه تحقيق لمصلحة السلطة الرئاسية والمرؤوسين على السواء ، لان فيه تبصير للموظفين بنتائج ارتكابهم لخطأ معين ، ونوع

---

(١) - Dale. Beach personnel: The Management of people in work, New York, The MacMillan Company, 1965, p. 51.

العقوبة فقد يمتنعوا عن ارتكاب هذه المخالفة وبالتالى عدم لجوء السلطات الرئاسية الى العقاب التأديبى .

٥ ـ النهوض بالقيم الدينية والأخلاقية

سبق القول بأن العامل يقوم بتنفيذ تعليمات وأوامر رؤسائه للحصول على الجائزة ، التى تتمثل فى الحوافز الايجابية ، . ويتجنب الاخلال بواجباته خشية العقاب ، الا أنه من الملاحظ أنه بالرغم من وجود نظام الحوافز الايجابية والسلبية فى الادارة فان بعض العاملين مازالوا يرتكبون العديد من المخالفات التأديبية ، وأساس هذا تراجع القيم الدينية والاخلاقية لدى الموظفين بوجه عام . ولاشك أن النهوض بهذه القيم فيه عودة أكيدة الى تقديس الواجب واحترامه والتقليل من وقوع المخالفات التأديبية وعدم لجوء السلطات الرئاسية الى العقاب التأديبى .

## المبحث الثاني
## المبادئ القانونية المؤثرة في فاعلية العقوبة التأديبية

يعرض لنا الفقه والقضاء بعض المبادئ القانونية الهامة ، التى تقـــوم عليها العقوبات التأديبية ،والتى تبنتها بعد ذلك قوانين التوظف المختلفـة فى دول العالم ، لتحقق العقوبة اهدافها وفاعليتها فى المجتمع الوظيفى ، من أجل التوفيق بين مصلحة المرفق ومصلحة الموظف المخطئ .

ونظرا لأهمية هذه المبادئ وآثارها فى علاقات السلطة الرئاسيـــــة بمرؤوسيها فقد رأينا أنه من المناسب الحديث عنها فى هذا المجال ــ وهذه المبادئ تتمثل فيمايلى : ــ

١ ــ مبدأ شرعية العقوبة التأديبية .
٢ ــ مبدأ عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين .
٣ ــ مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ فى المجال التأديبى .
٤ ــ مبدأ المساواة فى العقوبة التأديبية .
٥ ــ مبدأ شخصية العقوبة .
٦ ــ مبدأ عدم رجعية العقوبة .

وسوف نخصص لكل مبدأ من هذه المبادئ مطلب مستقل .

### المطلب الأول
### مبدأ شرعية العقوبة التأديبيـــة

يرجع تاريخ ظهور هذا المبدأ الى قيام الثورة الفرنسية ،وصدور الاعلان العالمى لحقوق الانسان عام ١٧٨٩ ليضع نهاية للتعسف فى العقاب الذى

كان مطبقا من قبل ،وضمان الحيدة فى توقيعه وتطبيق المساواة بين الأفراد .

ويقصد بمبدأ الشرعية فى القانون الجنائى ، أن القانون هو الذى يحدد الجرائم والعقوبات الجنائية ،وأن القاضى لايملك أن يوقع عقوبة غير التى حددها وعينها النص ،ولا أن يقضى فى جريمة بغير العقوبة المقررة لها .

ومعنى ذلك أنه يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة على حدة وبين مايقابلها من عقاب ملائم لها (١) .

أما مبدأ الشرعية العقوبة فى القانون التأديبى فان له مفهوما ضيقا ، اذ يعنى فقط تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ،ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية تقدير ماينضوى فى نطاق المخالفات التأديبية ،ثم حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات التى حددها المشرع من قبل تحت رقابة القضاء (٢).

وبناء على هذا لاتستطيع السلطة التأديبية - سواء أكانت رئاسية أم قضائية - أن توقع عقوبة خارج نطاق العقوبات المحددة ،حتى ولو كانت أكثر ملائمة للمخالفة المرتكبة ،لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة ولا يجوز مخالفة أحكامها (٣).

واذا كان مجلس الدولة الفرنسى قد أعتنق مبدأ " لا عقوبة الا بنص" فان مجلس الدولة المصرى قد تبعه فى هذا الخصوص ،وأصبح على السلطات الرئاسية احترامه واتباعه ،والا كان الجزاء الذى يخرج عن قائمة العقوبات

---

(١) انظر دكتور/على راشد - القانون الجنائى - المدخل وأصول النظرية العامة - طبعة أولى ١٩٧٠ - صفحة ٢٠٣ .

(٢) - Gerard Viche, la sonction professionnelle, these Montpellier 1948.P.29.

(٣) دكتور عبد الفتاح حسن - التأديب - صفحة ٢١٥ .

- Duez (paul) Etdebeyre (guy): traite de droit administratif, paris, 1952. op . cit. P. 677

التأديبية المنصوص عليها باطلا (١)

ولقد نصت قوانين التوظف المصرية ابتداء من القانون رقم ٢١٠-١٩٥١ الى القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ ، القانون ٤٨ لسنة ٧٨ والخاصين بالعاملين بالقطاعين الحكومى والعام على هذا النهج ، الذى حدد العقوبات التأديبية وذلك فى المادة ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، والمادة ٨٢ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ ، وسنعرض لقائمة هذه العقوبات عن الحديث عن وظيفة السلطة الرئاسية فى التأديب .

وقضاء المحكمة الادارية العليا مستقر على هذا المبدأ فقد قضت بأن " تكيف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الادارية المستحقة للعقاب ، انما مرجعه الى تقدير جهة الادارة كما أن تقدير العقوبة للذنب الادارى الذى ثبت فى حق الموظف هو أيضا من سلطة الادارة لا رقابة للقضاء فيه الا اذا أتسم بعدم الملائمة الظاهرة أى لسوء استعمال السلطة (٢).

غير أن هناك قلة من التشريعات ذهبت الى تخصيص عقوبة لكل جريمة تأديبية على حدة ، ومن هذه التشريعات التشريع الايطالى والالمانى ، فقد حصر كل منهما الجرائم التأديبية وخصص عقوبة لكل جريمة (٣).

وترتيبا على ماتقدم فان حرية السلطة الرئاسية فى اختيار العقوبة الملائمة تنعدم فى حالة اذا ما حدد المشرع عقوبة بذاتها لجريمة تأديبية معينة ، فعندئذ يتعين توقيع العقوبة المقررة كما هو القائم فى لوائح الجزاءات ، التى تضعها المرافق العامة والتى تسد النقص الموجود فى مبدأ

---

(١)
- Catherine: Le fonctionnaire francois. paris. op . cit p. 142.
- Plantey: traite pratique de la fonction publique, paris. 2 e edition, 1963. op cit, p. 331.

(٢) انظر - حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٦/١١/٢٤ - س ق ١٢ ، صفحة ٤٨٧ .

(٣) انظر : دكتور/اسماعيل زكى - ضمانات الموظفين - فى التعيين والترقية والتأديب - رسالة الدكتوراه - القاهرة ١٩٣٦ - صفحة ١١٦ .

المشروعية الكامل ، فى الشق المتعلق بالارتباط بين الجريمة والعقوبة ، وفى هذا الخصوص تقرر السلطة الرئاسية عقوبة لكل مخالفة على حده ، ومن ثم تنحسر السلطة التقديرية للرئيس الادارى فى هذا المجال ، ويمكن فى هذه الحالة تحديد وتعيين السلطات الرئاسية المختصة فى كل مرفق بتوقيع الجزاءات المحددة فى اللائحة .

ويتضح مما سبق أن مبدأ شرعية العقوبة فى المجال التأديبى يحقق أهداف هامة متعددة منها الرغبة فى تحقيق العدالة العقابية وتحقيق الضمان والأمن للموظفين والمحافظة على المصلحة العامة للمرافق العامة وضمان حسن سيرها بفاعلية وانتظام واضطراد ، واستخدام العقوبات التأديبية أداء طيعة لتحقيق هذه الغايات .

ولقد أنقسم الفقهاء حول فكرة تقنين الجرائم التأديبية الى رأيين على النحو الآتى :

## أولا : الرأى المعارض

وهو رأى أغلبية الفقهاء (١) ويرى أصحابه عدم وجوب تقنين الجرائم التأديبية ، وحجتهم فى ذلك تتمثل فى الأسباب الآتية : ـ

١ ـ عدم جدوى تقنين الجرائم : وتبريرهم لهذا ، أن معظم واجبات الموظفين مستمدة من المركز القانونى للموظف ، ومن طبيعة خدمة المرفق ، ومن القواعد التى تحكم سير المرافق العامة بانتظام واطراد ،

---

(١) انظر :
دكتور: محمد فؤاد مهنا ـ سياسة الوظائف العامة ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢١٨ .
دكتور/ محمد عصفور ـ نحو نظرية عامة فى التأديب ـ ١٩٦٧ ـ ص ١١١ .
دكتور/ محمد الملط ـ المرجع السابق ـ صفحة ٩٧ .
ومن الفقه الأجنبى أنظر :
كاتين ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٣٨ .
بلانتى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣١٠ .
سلفيا ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٩٠ .

ومساواة المنتفعين أمامها وقابليتها للتغيير والتبديل ، ولهذا فان تقنين جميع الواجبات أو الجرائم التأديبية سيصبح بمرور الزمن غير معبر عن الحقيقة ، ويصعب تنفيذه ومن الخطورة اصدار قوانين عديمة الجدوى أو الفائدة والقوانين غير المفيدة تضعف قيمة القوانين الضرورية (١).

٢ ـ ان التقنين غير ممكن التنفيذ للأسباب الآتية : ـ

(أ) استحالة عملية توصيف وترتيب واجبات الموظفين وصياغتها في عبارات محددة ومنضبطة ، ليربطها بعد ذلك بالعقوبات المقابلة لها كما هو متبع في القانون الجنائي ، فكثير من واجبات الموظفين تقوم على الالتزام بقواعد العرف والاخلاص ، ومراعاة الدقة واللياقة في التصرفات والثقة المتبادلة وتحقيق الصالح العام ، وهذه الأمور وغيرها غير محددة على وجه الدقة وهي ترجع الى الضمير والسلوك العام .

(ب) أن تنوع واجبات الموظفين وتعددها ، يجعل عملية تقنين الجرائم التأديبية ناقصة باستمرار ، فهناك فارق كبير بين القانون الجنائي والتأديبي ، فالقانون الجنائي يخضع كل مواطن لذات الالتزام ، لان التجريم ينصرف الى كل مواطن بغض النظر عن وضعه الاجتماعي ، أما القانون التأديبي فيخضع كل موظف لواجبات تتفق مع ظروف عمله وطبيعته ، فما يعتبر مخالفة بالنسبة لمجموعة من الموظفين لا يعتبر كذلك بالنسبة لغيرهم ، بل ان درجات التأثيم في داخل نطاق الفئة الواحدة تختلف تبعا لنوع العمل ودرجة مسئولية من يؤديه ومكانته في السلم الاداري .

---

(١) انظر ديليبه ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٣٢ .

فالجريمة التأديبية تختلف باختلاف المكان والزمان والفلسفات الاجتماعية السائدة وطبيعة المرفق الذى يعمل به الموظف (١).

٣ ـ ان محاولة تقنين واجبات الموظفين ، والمخالفات التأديبية المتعلقة بها ، سوف يشل فاعلية السلطة الرئاسية فى التأديب ، لانه لن يكون فى مقدورها عقاب الموظفين الا عن أخطاء سبق تحديدها ، وتحديد عناصرها كما هو الشأن فى القانون الجنائى فى حين أن فاعلية الادارة تتطلب أن يترك للسلطة الرئاسية مواجهة كل تصرف سئ لا يتفق ومقتضيات سير المرفق العام دون قيود سابقة فى هذا الشأن (٢)

ثانيا : الرأى المؤيد للتقنين

وهو رأى الأقلية من الفقهاء ويرى اصحابه وجوب التقنين للأسباب الآتية :

١ ـ أن للتقنين فوائد ، تتمثل فيمايلى :

(أ) أن تقنين الجرائم التأديبية بصفة عامة يفيد فى تعليم الموظفين ، وتبصيرهم بواجباتهم ، بدلا من أن يترك ذلك لتقديرات غير منضبطة من قبل السلطات الرئاسية ، ومهما كانت صياغة المخالفات واسعة وغير منضبطة ، فان لها قيمة توجيهية ، وسيتولى القضاء والفقه توضيح حدودها ووضع ضوابطها .

---

(١) انظر : ديلبريه ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٣٥ .

(٢)
- MorcelDeleau: l'évolution du povoir disciplinaire sur les fonctionnaires civils de l'Etat , these, paris, 1913. P.9.
- Besquet, les fonctiomaires et la lutte pour le droit, la question du statut, these,lyon, 1910.p.28.
- Nezard: les principes generaux du droit discplinaire these, paris, 1908, P.4.
- Yoes chopel: Le droit disciplinaire des fonctionnaires/ federax dons la republique. federale allemande, revue international des sciences administratives., 1956.P.27

ولاشك أنه من دواعي التنظيم السليم أن يعلم كل موظف حقوقه وواجباته بوضوح كما هو معمول به في بعض المرافق ، بأن يتسلم العاملين كتيبات تتضمن تلك الحقوق والواجبات على أن يعاد النظر فيها من وقت لآخر .

(ب) ان تقنين المخالفات التأديبية مفيد للمواطنين المتعاملين مع المرفق ، لانه يوضح لهم مستوى الخدمات التي يلتزم بها كل موظف في الادارة ويحدد مسئوليات هذا الموظف ، وهذا يؤدى الى تحقيق الرقابة الفعالة حتى يمكن محاسبة هذا الموظف اذا تجاوز حدوده القانونية .

(جـ) ان حرية السلطات الرئاسية في تحديد الجرائم التأديبية وفقا لتقديرها فيه استبداد وتعسف في كثير من الحالات ، ولهذا فان تقنين الواجبات والمخالفات الوظيفية ينطوى بلاشك على بعض الطمأنينة والأمن للموظف محل التأديب ، كما أن تحديد المخالفات فيه تبصير للموظف مقدما بالنتائج الخطيرة التى يكون عرضه لها اذا ما ارتكب خطأ معينا ، فقد يمتنع عنه لو علم مقدما بالعقوبة التى سيتعرض لها .

وبالاضافة الى هذا فان اسناد جريمة محددة المعالم سلفا لاحد الموظفين من شأنه أن يعاون سلطة التأديب في ممارسة مهمتها وتقدير العقوبة المناسبة لها .

٢ ـ ان تحديد المخالفات التأديبية ممكن التنفيذ للأسباب الآتية : ـ

(أ) ان تحديد المخالفات سيكون دائما على سبيل المثال لا الحصر ، أى أن قائمة الجرائم التأديبية لن تشمل جميع المخالفات التى يمكن أن يحاسب عنها الموظف ، واذا ذكر المشرع واجبات أو مخالفات بعينها فانما ليلفت اليها لما يحيط بها من اعتبارات خاصة .

(ب) ان تحديد المخالفات التأديبية لايمكن أن يكون بصفة عامة لجميع العاملين ، وانما تحدد المخالفات الخاصة بكل طائفة من الموظفين على حدة وفقا للاعتبارات الوظيفية المحيطة بها وهذا هو المسلك الحديث فى أغلب دول العالم .

(حـ) ان القول بأن واجبات الموظفين هى واجبات معنوية ، وأنها ترجع الى الضمير والى المسلك العام مما يستعصى على التقنين مردود عليه بأن الاخلاق العامة ومسلك الموظف يراعى عند تحديد الأخطاء المنسوبة الى الموظف ، ولكن لايعاقب الا عن افعال محددة لا عن أمور عامة ، والتقنين لن ينصب على أمور عامة ، بل على واجبات محددة المعالم .

(د ) اذا كان من الصعوبة وضع تقنين عام موحد للمخالفات التأديبية لجميع الموظفين ، نظرا لاختلاف طبيعة كل مرفق فانه يمكن تحديد المخالفات التأديبية على مرحلتين :

المرحلة الأولى : ويحدد فيها القانون العام للموظفين المجموعات العامة للمخالفات التأديبية المشتركة بين جميع طوائف الموظفين ، كأداء العمل شخصيا ، والمحافظة على مواعيد العمل الرسمية ، وعدم افشاء اسرار العمل ... الخ .

المرحلة الثانية : تحدد اللوائح الداخلية للمرافق العامة مجموعة المخالفات الفرعية الخاصة بكل مرفق ، وبالتالى يمكن تحقيق الوضوح والمرونة .

٣ ــ القول بأن التقنين يعطل سلطة التأديب وشل فاعلية السلطة الرئاسية اذا اتبع المشرع فى الجرائم التأديبية ذات الخطة المتبعة فى الجرائم الجنائية مردود عليه بأن :

(أ) ان وضوح التقنين يساعد على سيادة النظام ويشجع السلطات

الرئاسية على اتخاذ الاجراء المناسب دون تحكم أو استبداد على عكس الحال لو أن الجرائم التأديبية خاضعة التحديد ٠

(ب) ان التقنين لايتناول جميع المخالفات التأديبية على سبيل الحصر بل سينصب على مايصلح منها للتقنين ٠

(حـ) أن التقنين لايعنى الربط الكامل بين الجرائم التأديبية وبين العقوبات التأديبية وفقا لما هو متبع فى القانون الجنائى ، بل سيترك للسلطات الرئاسية فرصة تقدير ملائمة العقوبة للمخالفة الثابتة قبل الموظف ، لمواجهة كافة الظروف الا فى الحالات الاستثنائية التى يحدد فيها المشرع عقوبة بعينها لمخالفة ما نظرا لما يحيط بها من اعتبارات خاصة ٠

لكل هذه الأسباب يرى اصحاب هذا الرأى وجوب تحديد المخالفات التأديبية وتقنينها (١).

## رأينا الخاص فى تقنين المخالفات التأديبية

بعد أستعرضنا موقف الفقه من مشكلة تقنين المخالفات التأديبية ، يتعين علينا أن نبدى وجهة نظرنا فى هذا الخصوص والتى تتمثل فى الملاحظات الآتية : ـ

١ ـ ان سبب هذه المشكلة اقتصار مبدأ الشرعية على معناه الضيق فى المجال التأديبى حيث اقتصر على بيان العقوبات التأديبية ، التى

---

(١) انظر :
دكتور/اسماعيل زكي ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٠٤ ، chapel
المرجع السابق ـ صفحة ٢٦
سالون ـ صفحة ٥٠
دكتور/حمدى عبد الهادى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦٩٥ ،
الدكتور الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٨٩ ٠

التى يمكن توقيعها على الموظف المخطىء ، بعكس الحال كما هو موجود فى المجال الجنائى حيث يتحقق مبدأ الشرعية بمعناه الكامل .

٢ — من الملاحظ أن أغلب الاختصاصات والواجبات الوظيفية ليست محددة على سبيل الحصر سواء أكان ذلك على مستوى المرافق العامة أم كان على مستوى الوظيفة وهو ما عرضنا له عند الكلام عن التنسيق فى القسم الأول من الرسالة .

وترتب على ذلك أنه من الصعوبة بمكان القول بأن موظف ما قد خالف واجبات وظيفته من عدمه ، مما جعل السلطات الرئاسية فى كثير من الأحوال التردد فى استخدام سلطاتها فى التأديب .

ونرى لعلاج هذه المشكلة أن يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة باعادة النظر فى اختصاصات كل مرفق فى الدولة بحيث لا تتداخل مع اختصاصات المرافق الأخرى وأن يقوم أيضا بدوره الكامل فى عملية ترتيب الوظائف ، وتوزيع السلطات والمسئوليات والاختصاصات حتى يمكن فى ضوء ذلك تحديد المخالفات التأديبية التى تخص كل مرفق وكل وظيفة .

٣ — ان تحديد المخالفات التأديبية سيكون على سبيل المثال لا الحصر ، لانه ليس بالمستطاع الوصول فى هذا المجال الى منطق قانون العقوبات للخلاف الجوهرى بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية (١) .

وفى هذا الخصوص ينبغى أن تقوم السلطات الرئاسية بالمرافق العامة بتحديد المخالفات التأديبية الخاصة بها والمتعلقة بطبيعة نشاطها فى

---

(١) انظر :
العميد الطماوى — التأديب — صفحة ٢٠٤ — حيث عرض لبعض لوائح الجزاءات فى كل من محافظة القاهرة وهيئة البريد وغيرها والتى تشمل تقنينات جزئية خاصة لهذه الجهات .
دكتور/مصطفى محمود عفيفى — المرجع السابق — صفحة ٧٧ حيث يسلم بعدم وجود استحالة مادية بالنسبة لتحديد المخالفات التأديبية لكل مرفق .

صورة تقنين جزئى متخصص مع الأخذ فى الاعتبار بما يلى : ـ

أ ـ الظروف المشددة والمخففة للعقاب : مثل حداثة عهد الموظف بالعمل أو العود لنفس الخطأ أو اشتراك الخطأ الشخصى مع الخطأ المرفقى ... الخ .

ب ـ ملاحظة أن يكون التقنين الجزئى مكملا للتقنين العام الذى ورد بقوانين التوظف والذى يسرى على جميع الموظفين .

جـ ـ مراعاة أن يعاد النظر فى هذه التقنينات الجزئية من وقت لآخر حسب مقتضيات وحاجات كل مرفق بما يجعل هذه التقنينات متمشية مع طبيعة هذه المرافق وتطوراتها الجديدة .

ويؤيد وجهة نظرنا هذه أن المشرع المصرى فى القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين قد أشار فى المادة ٨١ منه على أن " تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها " .

وقد نص القانون رقم ٤٨ لسنة ٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام على نفس الحكم فى المادة ٨٣ وهذه دعوة صريحة من المشرع الى تقنين المخالفات التأديبية طبقا لما هو متبع فى القانون الجنائى .

٤ ـ أن تقنين المخالفات التأديبية وربطها بالعقوبات بعد ذلك سوف يزيد من فاعلية السلطة الرئاسية ، لأنه سوف يساعدها على شجب أى تصرف يرتكبه المرؤسين ، لا يتفق ومقتضيات الوظيفة العامة ، وسوف يساعدها على اتخاذ العقوبة المناسبة دون تردد ودون تحكم أو استبداد .

٥ ـ كما أن التقنين سيعمل على تحقيق المساواة فى المعاملة العقابية بين المرؤسين ، بعكس الحال لو ترك تحديد هذه المخالفات لمطلق السلطة الرئاسية ، فان الأمر قد يؤدى الى اختلاف التحديد بالنسبة لكل موظف على حده ، فما قد يراه رئيس ادارى معين أن الفعل يعد مخالفة تأديبية قد يراه رئيس ادارى آخر أنه عمل يستحق

الموظف عليه التقدير والثناء ، وباقد يراه رئيس انه مخالفة شديدة الجسامة يراه رئيس آخر أنه خطأ بسيط ،وبالتالى يختلف العقاب بالرغم من تشابه الفعل المكون للجريمة ،ومن هنا يساعد التقنين على التخلص من الاعتبارات الشخصية ويحاط بعناصر موضوعية ، وتلك هى الوسيلة الفعالة للحد من الآثار المترتبة على سلطة الرئيس الادارى فى تقدير المخالفات التأديبية .

٦ ـ وبالاضافة الى ماسبق فان تحقيق الربط بين المخالفات التأديبية والعقوبات سوف يحقق مبدأ فلسفيا أساسيا فى الشرائع السماوية وهو ضرورة الانذار قبل العقاب لأن كل موظف سيعلم بالمخالفة والجزاء الذى سيوقع عليه فى حالة ارتكابه لها ،وهذا يكفى لردعه ودفعه لمحاولة الابتعاد عن ارتكابه لها فضلا عن احساسه بالعدالة فى حالة توقيع الجزاء عليه .

كما أن التقنين سيساعد على قفل باب الوساطات التى ترمى الى تخفيف الجزاء المحدد لكل مخالفة أو الاعفاء منه مما يجعل المخالف فى مواجهة السلطات الرئاسية عن خطئه .

٧ ـ أن التزام العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام بواجباتهم هو التزام ببذل عناية الرجل المعتاد فى مثل الظروف التى يعملون فيها ،ويستطيع المخالف أن يفلت من العقاب اذا اثبت انه بذل العناية الممكنة ،أما فى حالة تحديد المخالفة فى اللائحة فان التزام الموظف يكون التزام بتحقيق نتيجة معينة،وهى عدم ارتكابه هذه المخالفة المحددة ،ولايستطيع العامل المخالف أن يفلت من العقاب الا أن يثبت ان وقوع المخالفة كان لظروف قهرية وأسباب خارجة عن ارادته لم يكن فى وسعه تلافيها ،ولذلك يسهل على المحقق اثبات المخالفة التأديبية من جهة ومن جهة أخرى يكون على العامل بذل أقصى جهد لديه لمنع وقوع المخالفة وتلافى أسبابها .

٨ ـ بالاضافة الى ماتقدم فانه اذا وقع خطأ من أحد العاملين وكان هذا الخطأ غير وارد بقائمة المخالفات التأديبية المقننة فانه لايتصور أن ألا يجازى العامل تأديبيا عن هذا الخطأ وانما سيظل من حق السلطات الرئاسية بمقتضى مسئولياتها وسلطاتها اتخاذ الاجراء التأديبى المناسب طالما رأت أن هذا السلوك مكونا لجريمة تأديبية .

٩ ـ درج القضاء الادارى عند المنازعة فى الجزاء الادارى على التعرض الى مقدار الجزاء بالتخفيض من مقداره ، استنادا الى أن الجزاء شابه غلو أو سوء استعمال السلطة ، وذلك بالرغم من أنه فى كثير من الحالات المعروضة على القضاء ، لايتوافر أمامه الاعتبارات العملية التى يوقع على أساسها الجزاء والتى يشعر بها رجل الادارة ولاتوجد فى ملف القضية وهو الملف الذى يستقى منه وحده القاضى حكمه .
وهذه النتيجة لاتتحقق فى الحالات التى تتحدد فيها المخالفات الادارية ومقدار الجزاء ، لانه لايسوغ نسبة الغلو أو عيب اساءة استعمال السلطة لما هو وارد فى قواعد تنظيمية عامة من جهة ، ومن جهة أخرى فانه سيكون للسلطة الرئاسية امكانية الانطلاق لمعالجة عيوب المرفق .

١٠ـ ومن أمثلة المرافق التى يستلزم الأمر بشأنها اتباع هذه السياسة التشريعية فى توقيع الجزاء الادارى ، المرافق التى تلبى الحاجات العاجلة والدائمة للجماهير مثل ضمان وصول الدقيق للمخابز والأسمدة للمنتج الزراعى فى المواعيد المناسبة ، وكذلك الشأن فى مرفق الكهرباء والتليفونات ففى هذه الحالات وغيرها يضع الرؤساء فى كل موقع لائحة المخالفات الادارية . والتى يترتب على ارتكابها تعطيل هذه الأهداف ، وكذلك تحديد الجزاءات المترتبة عليها . وبذلك تنكسر حدة التسيب الادارى وعدم المبالاة الحاصل فى كثير من المواقع ، ويتحقق

هدف المشرع من النص على المادة ٨١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين والمادة المقابلة لها من قانون العاملين بالقطاع العام .

١١- من الواجب على المشرع المصرى أن ينص صراحة على الغاء القرارات أو الأحكام التأديبية التى تصدر من السلطات الرئاسية أو المحاكم التأديبية اذا كانت مخالفة لمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة فى المجال التأديبى حتى نكفل لهذا المبدأ احترامه وقدسيته .

## المطلب الثانى
## مبدأ عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين

من أهم النتائج التى رتبها الفقه والقضاء الاداريين على مبدأ شرعية العقاب قاعدة "عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين" أو "عدم تعدد الجزاء" (١).

ومقتضى هذا المبدأ أنه لايجوز أن يكون الموظف محلا لاجرائين أو دعويين تأديبيين بسبب نفس الخطأ، طالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الخطأ المرتكب فانه لايجوز لها أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة أخرى بالنسبة لنفس الخطأ (٢).

ويجد هذا المبدأ أساسه فى تحقيق الاعتبارات الخاصة بالعدالة الطبيعية والمصلحة الاجتماعية، وتوفير الضمان للموظف من أن مسئوليته عن الخطأ الذى ارتكبه يجب أن تتحدد فى نطاق خطئه، بحيث تطمئن نفسه الى أنه لن يلحق به فى المستقبل أى عقاب من خطأ سبق أن ارتكبه،

---

(١) انظر: حكم المحكمة ١٠ أ ع فى ١٩٧١/٤/٣ قضية رقم ١١٣٥ س ق ٧ .
دكتور/عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - صفحة ٢٧٥ .

(٢) سالون - المرجع السابق - صفحة ١٠٧ .

وعوقب عليه •

فضلا عن أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبة الموقعة من السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها ، وهو الأمر الذى دعا القوانين المختلفة الى تبنى هذه القاعدة فى نصوصها مقررة بذلك أمرا كان مستقرا فى العرف الادارى (١).

## الشروط الواجب توافرها فى تطبيق هذا المبدأ فى المجال التأديبى

لكى يطبق هذا المبدأ المنطقى فى المجال التأديبى يجب أن تتوافر بعض الشروط بالنسبة للموظف المخطئ، وذلك على النحو الآتى : ــ

١ ــ وحدة الافعال المختلفة التى عوقب الموظف من أجلها : ــ

ومعنى ذلك الشرط أنه اذا استجدت وقائع أخرى بعد توقيع العقوبة ، فان السلطة الرئاسية تستطيع ان تستعمل سلطتها التأديبية نحو هذه الوقائع •

كما أن استمرار الموظف فى المخالفة التى جوزى من أجلها يبرر عقابه مرة أخرى ،حتى لايتخذ الموظف من الحالة ذريعة لتكرار خطأه والافلات من العقاب ،ولايتشجع الموظفون على الاستمرار فى الاخلال بواجبات الطاعة ،مما يؤدى الى الاخلال بحسن سير المرافق العامة وانتظامها وفاعليتها (٢).

٢ ــ يشترط أيضا لإعمال هذا المبدأ وحدة السلطة الرئاسية بالنسبة للموظف المخطئ :

فاذا مارست سلطة معينة اختصاصها التأديبى عن واقعة معينة ،فلايمكنها

---

(١) انظر :دكتور/مصطفى عفيفى ــ المرجع السابق ــ صفحة ١٩٢ • حيث عرض لمضمون المبدأ فى كل من دول ألمانيا وفرنسا وبلجيكا والعراق •

(٢) انظر: حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٠/٩/٢١ ــ س ق ٥ ــ صفحة ١٢٠٣ •

أن تعود لتمارس سلطتها فى العقاب عن نفس الوقائع ،ولكن من حـــق السلطة الرئاسية التى تعلوها أن توقع عقوبة تأديبية أخرى اذا ماكـان هذا يدخل فى اختصاصها ، وذلك بما لها من حق التعقيب علـــى هذه العقوبة ، فاذا ماوجدت العقوبة الأولى التى وقعتها السلطـــة الأدنى ملائمة اقرتها والا فلها حق الالغاء أو التعديل ،ومعنى ذلـك سحب القرار الصادر من السلطة الأدنى بحيث لانكون فى النهاية الا أمام عقوبة واحدة حتى لاننتهك مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عـن نفس الأفعال (١)

ولكن هذا الحكم السابق لايسرى اذا كان الموظف المخطئ يتبـــع جهتين اداريتين مختلفتين ، فحينئذ من الجائز معاقبة هذا الموظف عن عن الفعل الواحد مرتين ، كموظف يدرس فى أحد المعاهد أو الكليـات ويضبط وهو يغش فانه يعاقب تأديبيا عن واقعة الغش فى المعهد أو الكلية التى يدرس بها بصفته طالب ، ثم يعاقب مرة أخرى أمــــام الجهة التى يعمل بها لما تلحقه هذه الواقعة بمركزه من مهانة . وقد أقر المشرع هذا الاجراء (٢).

٣ ـ قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن اختلاف أوصاف الوقائع المنسوبة الـى الموظف المخطئ يبرر تعدد العقوبات عن ذات الأفعال ،ولايكــون ذلك الا اذا صدرت تشريعات مختلفة تضفى على بعض الوقائع أوصـاف تجعلها تخضع لنظم مختلفة (٣)

٤ ـ قد يقوم المشرع بمخالفة تطبيق هذا المبدأ بايراد استثناءات عليـــه

---

(١) انظر: د طهبيه ـ المرجع السابق ـ صفحة ١١٤ .

(٢) انظر: فتوى الجمعية الاستشارية لمجلس الدولة المصرى فى ١٩٦٥/١/٢٧ ـ ق س ١٩ ، صفحة ٢٦٨ .

(٣) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٨ يوليو ١٩٦٥ فى قضية van crlekingen مجموعة صفحة ٧٤٦ ـ وقد أشار اليه العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٧٣ .

وذلك بأن ينص على جواز تطبيق أكثر من عقوبة عن الخطأ الواحد المرتكب (١).

ويلاحظ أنه لايعد من قبيل التعدد في العقاب حالة اذا ما ألغى الجزاء الذي ورد في القرار أو الحكم التأديبي لعيب في الشكل أو الاختصاص ، فانه يمكن أن يعاقب الموظف مرة أخرى عن نفس الافعال ، ولهذا فمن الجائز أن توقع على الموظف عقوبة أشد من العقوبة التي تضمنها القرار أو الحكم الملغى .

كما أنه من الملاحظ أن السلطة الرئاسية قد تضيف الى الجزاء أمورا أخرى لاتعتبر في ذاتها عقوبة تأديبية ، اذا ما رأت أن مصلحة المرفق تتطلب ذلك ومثال هذا :

أ ـ ان تضيف السلطة الرئاسية الى العقاب مايعن لها من ملاحظات عن الأسباب التي أدت الى ارتكاب الخطأ ، ومايستحسن عمله مستقبلا لتلافي تلك الأخطاء كأقتراح نقل الموظف الى وظيفة أخرى ، أو تنبية الموظف الى خطورة الافعال التي عوقب من أجلها .

ب ـ اذا أصدرت السلطة الرئاسية قرارا تنظيميا بخصم بعض الأيام من أجازات الموظفين الذين يتأخرون عن مواعيد الحضور للعمل فإنه يجوز توقيع جزاءات بالاضافة الى الخصم المشار اليه . (٢)

---

(١) مثال ذلك نص المادة ٨٠/٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نص على عقوبة الخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة على خفض الأجر في وقت واحد ، المادة ٨٢/٩ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ المماثلة لها .

(٢) فتوى الجمعية العمومية القسم الاستشاري في ١٩٦٥/٦/١٦ ـ س ق ١٩ ، صفحة ٤١١ .

## المطلب الثالث
## مبدأ تناسب العقوبة والخطأ
## فى المجال التأديبى

الأصل فى تحقيق هذا المبدأ أن السلطة التشريعية هى التى تقوم بعملية الربط والتناسب بين الجريمة والعقوبة فى المجال التأديبى ، حتى لايترك ذلك للسلطة التأديبية التى قد تخفق أو تقسو عند اختيار العقوبة الملائمة للمخالفة ، الا أن هذا الأصل لايطبق فى بعض الدول – ومنها مصر – وبالتالى تترك المجال للسلطات التأديبية لتتولى عملية تحقيق التناسب بين خطورة المخالفة والجزاء المقابل لها ، وفق ظروف كل واقعة على حدة فى ضوء ماورد تحديده فى قائمة العقوبات التأديبية التى نص عليها المشرع .

وبناء على ماسبق اذا مالجأت السلطة الرئاسية الى استعمال سلطتها فى العقاب فان الأمر يقتضى أن توقع العقوبة العادلة التى تتناسب مع خطورة المخالفة (١) بحيث لاتكون العقوبة أكثر مما يتوقع المرؤسون أو أقل مما يتوقعون ، وبحيث لايكون هناك غلو أو تساهل فى استعمال سلطتها فى العقاب ، لان المبالغة فى العقوبة تؤدى الى ايجاد تأثيرا عكسيا فى سلوك العامل كرد فعل لشعوره بعدم عدالة الرئيس الادارى ، ويصبح منطويا على نفسه فى خوف ورهبة بما ينعكس أثره على فاعلية أدائه وانتاجه ، كما أنه اذا كانت العقوبة أقل مما يتوقع العاملون فقدت تأثيرها وولد فيهم الشعور بتساهل السلطات الرئاسية معهم فيدفعهم الى عدم الاكتراث بالأوامر الصادرة منها اليهم .

---

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٨/١١/١٩٦٧ س ق ١٣ صفحة ٩٢ ، حيث أبدت رقابتها فى تقدير الجزاء التأديبى وخفضته على أساس أنه قد شابه غلو تحقق بعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب ونوع الجزاء ومقداره .

ولقد ترتب على تخلي المشرع عن دوره في تحقيق الربط الكامل بين الجريمة والعقوبة في المجال التأديبي أن تمتعت السلطة الرئاسية باختصاص تقديري في مجال تحقيق التناسب بين العقوبة والمخالفة ، وأثار هذا الوضع خلاف في الفقه على النحو الآتي :ـ

الرأى الأول :ـ

وهو الرأى المعارض للاختصاص التقديري للسلطة التأديبية في تحقيق التناسب بين العقوبة والمخالفة .

يرى أصحاب هذا الرأى أنه من الواجب على المشرع الاضطلاع بمهمته في اجراء المناسبة بين الجزاءات والاخطاء التأديبية ، وذلك عن طريق التوسع في حركة تقنين الجرائم التأديبية في مرحلة أولى ، ثم عقد الصلة بين هذه الجرائم المقننة والعقوبات المحددة في القانون على سبيل الحصر في مرحلة ثانية .

ويطالب هذا الرأى بالتقريب بين حدود الجزاءات ، بحيث تمثل الحدود القصوى للجزاء المقرر ـ في بداية السلم التدريجي للعقوبات ـ البداية أو الحد الأدنى للجزاء المقرر التالي له في الدرجة . ووجوب تبني فكرة الحدين الأدنى والأقصى لكل جزاء تأديبي ، كما هو معمول به في المجال الجنائي لافساح المجال أمام السلطة العقابية لاعمال سلطتها التقديرية في ضوء أحكام القانون فيما بين هذين الحدين (١) .

ويذهب أغلب الفقه المصري الى اعتناق مبدأ الرقابة القضائية على

---

(١) انظر :
دكتور/السيد محمد ابراهيم ـ مجلة العلوم الادارية ـ س٥ ـ عدد ٢ ـ صفحة ٢٦٥ .
دكتور/عبد الفتاح حسن ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٨٢ .
دكتور/الملط ـ المرجع السابق ـ صفحة ٤١٧ .
- Hugeney, Jacques, le pouvoir discplinaire du chef d'entre-prise paris, 1948.P. 167.

السلطة التقديرية للسلطات التأديبية ـ رئاسية أو قضائية ـ بصدد قيامهـا باجراء المناسبة بين الجرائم والعقوبات التأديبية •

الرأى الثانى :ـ

يرى هذا الرأى ترك الحرية للسلطة التأديبية ـ رئاسية كانت أم قضائية ـ للقيام بعملية تقدير المناسبة بين المخالفات والعقوبات التأديبية ويستند فى ذلك الى الحجج الآتية [١] :ـ

١ ـ ان السلطة التأديبية ـ وبصفة خاصة الرئاسية منها ـ أقدر على غيرهـا من القيام باجراء عملية تحقيق الموازنة بين الجرائم والعقوبات من حيث مدى خطورة المخالف التأديبية على حسن سير وانتظام المرافـق العامة •

٢ ـ ان العقوبات التى قد يراها القضاء الادارى أنها جسيمة بالنسبـة لخطأ الموظف هى فى حقيقتها ليست موجهة الى الموظف المخطـئ فى تصرفه فحسب ، بل موجهة أيضا الى غيره من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم محاكاة الموظف المخطئ فى تصرفه فى ارتكـاب الجرائم التأديبية •

٣ ـ ان مسلك القضاء الادارى المصرى فى فرض الرقابة فى هذا الخصوص يستند الى عدم المناسبة أو الملاءمة ـ الغلو ـ بحجة أن ذلك عيب من عيوب مخالفة القانون وهذا الأمر غير صحيح لأن عدم التناسب عيب يلحق بالسلطة التقديرية ويطابق فى معناه الفنى عيب اسـاءة استعمال السلطة أو التعسف فيها ، وترتيبا على ذلك يجب أن يقتصر دور المحكمة الادارية العليا على مراقبة العيوب المتعلقة بمخالفـة القانون دون النظر فى مدى ملاءمة العقوبات الموقعة بواسطة السلطة

(١) انظر: العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٨٢ •

التأديبية مهما كانت مشوبة بسوء التقدير أو الغلو طالما كانت من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون •

٤ ـ ان الرأى المعارض للاختصاص التقديرى للسلطة التأديبية فى تحقيق المناسبة بين العقوبة والمخالفة حرص على تحقيق عنصر الضمان، بتقريره فرض الرقابة القضائية على الملاءمة على حساب عنصر الفاعلية وكان من الأجدر به أن يوفق بين عنصرى الفاعلية والضمان فى وقت واحد •

موقف القضاء من مشكلة التناسب بين العقوبة والمخالفة :ـ

أولا : موقف القضاء الفرنسى :

يرفض مجلس الدولة الفرنسى اعمال الرقابة القضائية على ملاءمة العقوبات ومناسبتها للمخالفات التأديبية • غير أن الفقه الفرنسى ينتقد هذا الموقف، لما يترتب عليه من توسيع حالات اساءة استخدام السلطة من جانب السلطات التأديبية • تلك التى كثر اللجوء لاستغلالها كأحد أسباب الطعن بالالغاء فى العقوبات التأديبية التى وقعت على العاملين أمام مجلس الدولة الفرنسى (١).

ثانيا : موقف القضاء المصرى :

جرى قضاءنا الادارى فى بداية الأمر ـ لفترة طويلة ـ على منح السلطة التأديبية حرية القيام بعملية اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية وفقا لتقديرها طالما كان الجزاء من بين العقوبات الواردة فى القانون (٢).

---

(١) - Waline . M., le pouvoir discretionnaire et ses limites, R.D.P., 1930, P. 1911.
- Bonnard, R., le pouvoir discretionnaire, R.D.P. 1923.P168 et.,

(٢) انظر حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٥/١١/٥ الطعن رقم ٤١٨ لسنة ٢٩ق وحكمها فى ١٩٦٤/١١/٢٨ ـ س ق ٩ ـ صفحة ٦٨ حيث قررت أنه ليس للقضاء الادارى أن

الا أن المحكمة الادارية العليا تخلت بعد ذلك عن المسلك السابق، بسبب تعدد حالات عدم المناسبة بين الجزاءات والمخالفات التأديبية، ووقوع السلطة التأديبية – باختصاصها التقديرى – فى دائرة عدم المشروعية وأعلنت المحكمة ذلك فى حكمها الصادر فى ١٩٦١/١٢/١١ حيث أطلقت على عدم المناسبة بين العقوبة والمخالفة " الغلو " فى تقدير الجزاء وأعتبرت هذا الغلو عيب من عيوب مخالفة القانون (١)، واعتبرت معيار عدم المشروعية هنا على أساس موضوعى، مضمونه أن درجة خطورة الذنب الادارى لاتتناسب ونوع الجزاء ومقداره .

ونحن من جانبنا نؤيد ماذهب اليه استاذنا العميد الطماوى بشأن عدم جواز فرض الرقابة على الملاءمة بمناسبة العقوبات التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية لأن القانون قد نفى ضمنا مظنة توافر عيب التعسف فى استعمال السلطة أو الانحراف بها عند اصدارها (٢)

وأما فيما يتعلق بالجزاءات الصادرة عن السلطات الرئاسية فهذا العيب يكون قائما، حيث جعله القانون طريق للطعن، الا أن وجه الطعن هنا لايتبع عيب مخالفة القانون، بل يتبع عيب التعسف فى استعمال السلطة الذى يستقل عن عيب مخالفة القانون .

ونضيف الى هذا أن الرقابة على السلطة التقديرية التى تتمتع بها السلطة الرئاسية لايهدر فاعليتها ولايقيد من حريتها، فى مجال اختيار العقوبات التأديبية، لأن هذه الرقابة تنصب أساسا على مشروعية أو عدم

---

* يتدخل بالرقابة على تقدير مدى صلاحية الموظف وتناسب الجزاء مع التصرفات المأخوذة عليه إذ أن ذلك من الملاءمات التى تنفرد الادارة بتقديرها بما لا معقب عليها فى ذلك والتى تخرج عن نطاق رقابة القضاء الادارى .

(١) انظر: العميد الطماوى – التأديب – صفحة ٦٩١ . حيث انتقد هذا الحكم وأوضح خطأ مسلك المحكمة فى هذا الخصوص لاعتبارها الغلو عيب من عيوب مخالفة القانون .

(٢) انظر : الطماوى – المرجع السابق – صفحة ٧٩٨ .

الهدف الذى استهدفته هذه السلطة من وراء توقيعها للعقوبة دون أن شرد على حريتها فى مجال اختيار العقوبات التأديبية .

كما نضيف الى ماسبق، انه اذا قامت المرافق العامة بوضع لائحـــة الجزاءات الخاصة بكل منها وايجاد الربط بين الجزاء والمخالفة التأديبيـة ـ وذلك فى غير الحالات التى حدد فيها المشرع جزاء محددا بذاته لمخالفة محددة بذاتها ـ لما نشأ هذا الخلاف الفقهى والقضائى بخصوص تحقيـــق المناسبة بين العقوبة والمخالفة .

## المطلب الرابع
## مبدأ المساواة فى العقوبة التأديبية

نص الاعلان العالمى لحقوق الانسان فى المادة الأولى منه على مبدأ المساواة بين الأفراد ، والذى سبق أن نادت به الشرائع السماوية من قبل.

ومقتضى هذا المبدأ أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة المطبقـــة باختلاف الأفراد فى مراكزهم الاجتماعية ، مادام قد تحققت بالنسبة لهم نفـس الشروط والظروف المتعلقة بوحدة الجريمة . ولاشك أن هذا المعنى يتحقـــق ـ من باب أولى ـ فى مجال القانون التأديبى ، فمن غير الجائز التفرقة بين الموظفين ـ رؤساء ومرؤوسين ـ فى المعاملة العقابية بسبب اختلاف مراكزهـــم الوظيفية ، مادام الجميع يعمل فى مجال الوظيفة العامة ولنا عودة الى هـذا الموضوع عند الحديث عن الاختصـــاص التأديبـــى فى قوانين التوظـــــف المصرية (١).

وتقتضى قواعد العدالة تحقيق هذا المبدأ بين الأفراد ، بمعنى ثبـات العقوبة لنفس المخالفة الواحدة ، بصرف النظر عن المنصب أو الدرجة الـتى

(١) انظر : دكتور: محمد طه دنانه ـ الموجز المبسط فى شرح قانون العقوبات ـ ١٩٦٧ صفحة ١٨٤ .

يشغلها الموظف الذى ارتكب هذه المخالفة .

ونرى أن العاملين ـ رؤساء ومرؤوسين ـ لن يشعروا بعدالة العقاب الا اذا أتسم بالمساواة فيما بينهم والا أدى الأمر الى فقدان احترام المرؤوسين لرؤسائهم نظرا للتميز فى المعاملة العقابية ، وذلك عندما يرتكب عاملين مخالفتين متماثلتين وتحت ظروف متشابهة ثم يعاقب أحدهما بعقاب أشد من عقاب الآخر لا لشىء سوى اختلاف مركزيهما الوظيفى .

غير أنه رغم سريان هذا المبدأ فى المجال التأديبى بصفة عامة فانه ترد عليه الملاحظات الآتية : ـ

١ ـ أن تطبيق مبدأ المساواة فى العقاب لايجب الوقوف عند تطبيقه الى حد المساواة الظاهرية فى توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين ذوى الأوضاع المتماثلة ، بل يجب أن تمتد مضمون تلك المساواة الى الفترة السابقة على توقيع العقاب بأن تراعى السلطات التأديبية ـ وبصفة خاصة السلطات الرئاسية ـ الظروف الشخصية الخاصة بكل موظف على حده ، وسلوك الموظف فى الماضى ، وحاضره ، وظروف ارتكاب الخطأ ، حتى لايأتى تنفيذ العقوبة بآثار غير التى أرادها المشرع .

٢ ـ ان كل من نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام فى مصر اعتنق فكرة تخصيص طائفة من العقوبات للعاملين فى الوظائف الدنيا ، وطائفة أخرى للعاملين الذين يشغلون الوظائف الرئاسية العليا ، بالرغم من أنه قد يحدث فى الواقع العملى أن تتساوى ظروف ارتكاب الخطأ الوظيفى وبالتالى تتساوى المسئولية عنه بالرغم من أن الشرائع السماوية تأبى هذا التميز فى العقاب (١).

---

(١) انظر : دكتور/عبد الخالق صالح ـ الجزاء التأديبى للموظف العام فى القانون المقارن ـ رسالة دكتوراه ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٧٩ ـ صفحة ٣٢٣ .

٢ ـ ان المساواة المطبقة فى مصر الآن بالنسبة للعاملين بالقطاعين الحكومى والعام تعتبر مساواة نسبية ، فالمساواة متحققة بين الموظفين الذين يشغلون درجات وظيفية متساوية فى السلم الادارى ، ومن ثم فلاتوجد مساواة كاملة بين الموظفين فى الدرجات الدنيا والدرجات العليا بالمراكز الرئاسية ، كما أنه من ناحية أخرى لاتوجد مساواة بين الموظفين الذين يعملون بالكادر العام والذين يعملون بالكادرات الخاصة ، بالرغم من أن الجميع يعمل فى مجال الوظيفة العامة وفى خدمة الدولة .

## المطلب الخامس
## مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يعتبر هذا المبدأ أيضا من النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة فى المجال التأديبى ، إذ أن العدالة تتأذى من إلحاق العقاب بغير شخص مرتكب المخالفة التأديبية .

ويقتضى هذا المبدأ أن توجه العقوبة الى الشخص المخطىء ، فمن الظلم أن تلحق العقوبة أو آثارها الضارة بغيره من الأشخاص ، ومن ثم فالشخص الذى ثبتت ادانته هو الذى يجب انزال العقوبة عليه دون غيره من الأشخاص (١).

ولكن من الملاحظ من الناحية العملية أن أثر العقاب التأديبى لا يقتصر بأى حال من الأحوال على شخص الموظف المخطىء ، بل يمتد أثره الى اسرته ، سواء من الناحية الأدبية أو من الناحية المادية ولكن هذا الأمر ـ فى رأينا ـ لاينقص من مبدأ شخصية العقوبة لأنه من الطبيعى أن يكون

---

(١) انظر : العميد الطماوى ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢٩٢ .

لكل جزاء آثاره المباشرة التي تتعلق بالمخطئ وآثاره غير المباشرة التي تتعلق بأسرته ٠

ومع ذلك يبذل مشرعو الدول بصفة عامة جهدا كبيرا لتضييق دائرة الآثار غير المباشرة حتى لاتمتد الى الذين لا ذنب لهم ،وان كان هذا الأمر لا مفر منه بحكم الضرورة وبحكم طبيعة العقوبة ذاتها ٠

ويرد على مبدأ شخصية العقوبة استثناء قانونى ، نصت عليه قوانين التوظف الأجنبية والمصرية ـ والذى سبقت الاشارة اليه ـ وهو الخاص بعدم مسئولية الموظف عن الخطأ المترتب على قيامه بتنفيذ الأمر الصادر اليه من رئيسه الادارى، الذى تجب عليه طاعته عند توافر شروط معينة حددها القانون، لاعفاء الموظف من المسئولية فى هذا الصدد وتحملها لمصدر القرار (١)٠

## المطلب السادس
## مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

يعنى هذا المبدأ القانونى فى المجال التأديبى عدم جواز قيام السلطة التأديبية سواء ـ أكانت قضائية أم رئاسية ـ بتطبيق النتائج المترتبة على العقوبة التأديبية الا من تاريخ توقيع هذه العقوبة، بحيث لاترتد الى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية (٢)

ولقد حرص القضاء الادارى المصرى والفرنسى على تأكيد هذا المعنى، من أجل كفالة استقرار الأوضاع الوظيفية الخاصة بكل قانون وظيفى على حدة والفترة الزمنية التى يطبق فيها ٠

---

(١) انظر : المادة ٧٨ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، المادة ٨٠ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ ٠

(٢) انظر : دكتور/عبد الفتاح حسن ـ التأديب فى الوظيفة العامة ـ ١٩٦٤ ـ صفحة ٢٧٧٠

غير أن هذا المبدأ ترد عليه الاستثناءات الآتية : ـ

١ ـ نصت القوانين الوظيفية في كل من فرنسا ومصر على أنه في حالة توقيع جزاء بالفصل من الخدمة أو الاحالة الى المعاش بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل ، فان الجزاء يطبق اعتبارا من تاريخ صدور قرار وقفه ، وليس من تاريخ توقيع جزاء الفصل أو الاحالة الى المعاش ، لأن الموظف الموقوف عن العمل ترفع يده بالفعل عن ممارسة أعباء منصبه الوظيفي من تاريخ إيقافه (١).

٢ ـ قد يسمح بالأثر الرجعي ، اذا كان في ذلك تحقيق مصلحة أفضل للموظف ، اذا كانت هذه القاعدة التي ستسرى بأثر رجعي سوف تؤدى الى خفض أو الغاء الجزاء الذي تم توقيعه ، كما لو صدر قانون جديد يقضي بالغاء بعض العقوبات في القانون القديم .

٣ ـ يسمح بسريان القرارات الادارية المنفذة للأحكام القضائية بالالغاء أو القرارات الساحبة للقرارات الادارية السابق صدورها بأثر رجعي ، إذا كانت هذه الرجعية لاتمس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة التي ترتبت قبل صدورها (٢).

---

(١) أنظر : المادة ٨٣ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، المادة ٨٦ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢) انظر : المبادىء القانونية للجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة من عام ١٩٦٠ ـ ١٩٧٠ . المبدأ رقم ١٣٢٣ صفحة ٢١٧٠ ـ الفتوى رقم ٢٨٨ بتاريخ ١٩٦٥/٣/٩ .

# الفصل الثاني
## وظيفة السلطة الرئاسية في التأديب

للسلطة الرئاسية أدوار أو فروع أساسية فى الوظيفة العامة ، الفرع الأول لها هو دورها فى مراحل العملية الادارية ،والفرع الثانى لها يبين دورها فى توجيه المرؤوسين ، والفرع الثالث لها يمثل دورها فى الحوافز الايجابية ،والفرع الأخير لها هو دورها فى التأديب والعقاب .

وقد تناولنا من قبل الحديث عن الفروع الثلاثة الأولى للسلطة الرئاسية ، ونتناول الآن فى هذا الفصل الحديث عن وظيفة السلطة الرئاسية فى التأديب ،فالتأديب هو وسيلة الرئيس الادارى فى تقويم أعمال مرؤوسيه ، بما له من سلطة التوجيه والاشراف والرقابة .

وجدير بالذكر أن مبدأ الشرعية هو الذى يحكم السلطة المختصة بالتأديب ، بمعنى أنه لاتستطيع أى سلطة توقيع عقوبة تأديبية معينة على أحد الموظفين الا السلطة التى حددها المشرع أيضا . ومن ثم فلا تفويض ولاحلول فى استخدام سلطة التأديب الا فى حدود أحكام القانون .

وبالاضافة الى هذا يتمتع الموظفون فى مواجهة السلطة الرئاسية ببعض الضمانات التى تحد من غلواء السلطة الرئاسية أو استبدادها .

واذا كانت الدول تختلف فى نظمها السياسية فانها تختلف بالتالى فى نظمها الادارية . ومن بين هذه النظم القوانين واللوائح التى تحكم التأديب فى الوظيفة العامة . ورغم اختلاف تشريعات الدول فى هذا الخصوص فانه يمكن القول بأن هذه التشريعات تتردد بين اتجاهين أساسيين هما : الاتجاه الرياسى ، والاتجاه القضائى . (١)

(١) انظر : روجر جريجوار ــ المرجع السابق ــ صفحة ٣٠٥ .
- De Laubadère : Traite élementaire de droit administratif, paris, 3 e edition , 1963, Tome II, P. 95 et.S

وأساس الاتجاه الرئاسى هو اعتبارات فعالية الادارة وذلك بمنح السلطات الرئاسية الصلاحيات التى تمكنها من ادارة وتوجيه سير العمل الذى تتولى رئاسته وتتحمل مسئوليته • فى حين يقوم الاتجاه القضائى على أساس من تحقيق الضمان والأمن للعاملين لصيانة حقوقهم من انحراف السلطات الرئاسية أو تعسفها •

ومن ثم سنتحدث فى هذا الفصل عن هذين الاتجاهين ثم نبين الحكم التشريعى بالنسبة للسلطات التأديبية فى مصر ، وأخيرا نتحدث عن الضمانات التأديبية التى يتمتع بها الموظفون فى مواجهة السلطة الرئاسية •

وعلى هدى ذلك سنقسم الكلام فى هذا الفصل الى المباحث الآتية :

المبحث الأول : الطابعان الادارى والقضائى للتأديب •

المبحث الثانى : ملامح السلطة التأديبية فى مصر •

المبحث الثالث : الضمانات التأديبية التى يتمتع بها الموظفون فى مواجهة سلطة التأديب •

## المبحث الأول
## الطابعان الإدارى والقضائى للتأديب

نتكلم فى هذا المبحث عن السلطة المختصة بالتأديب وذلك بحسب الطابع المميز لها ، ونظم التأديب فى دول العالم تنحصر فى نظامين أساسيين هما النظام الرئاسى والنظام القضائى .

ولهذا سنقسم الكلام فى هذا المبحث الى مطلبين على النحو الآتى : ـ

المطلب الأول : النظام الرئاسى .

المطلب الثانى : النظام القضائى .

### المطلب الأول
### النظام الرئاسى

مفهومه : ـ

يقصد بالنظام الرئاسى فى التأديب ، النظام الذى يكون فيه للسلطة الرئاسية بمفردها الحق فى تأديب العاملين وتوقيع العقاب عليهم ، على أساس أن السلطة التأديبية هى فرع من السلطة الرئاسية وأن الرئيس الادارى هو وحده الذى عليه تحديد الأفعال التى تخل بواجبات الوظيفة واختيار العقوبة الملائمة ، لأنه مسئول عن حسن سير العمل فى المنظمة التى يديرها ومن يحقق الأهداف الخاصة بها . وحيث تكون المسئولية يتعين أن توجد السلطة والا استحال عليه القيام بادارة المرفق . وبهذا يستهدف هذا النظام فاعلية الادارة بمنح الرئيس الادارى السلطة التى تمكنه من ادارة وتوجيه العمل بالمرفق الذى يتولى رئاسته . ومن هنا يأتى الطابع الادارى للتأديب .

حججه :-

وعلى هذا الأساس المنطقى يذكر أغلبية الفقه المؤيد لهذا النظام حججه الآتية (١) :-

١ - أن الجريمة الادارية لاتقوم على مجرد الاعتبارات القانونية البحتة بل أنها توزن على أساس تقاليد ادارية مستقرة ،وتحيط بها اعتبارات لاتكشف عنها النصوص مثل ظروف العمل ودرجة وعى أو ثقافة من يتعامل معهم العامل ،ودرجة ثقافة العامل نفسه ،ومرتبته فى السلم الادارى،ومدى الأعباء الملقاه على عاتقه والتدريب الذى تلقاه .. وكل هذه الاعتبارات لايحسن القضاء بحكم تكوينهم ولبعدهم عن الادارة - الحكم عليها . ومن ثم يجب ترك تقدير ذلك كله للسلطات الرئاسية التى يتبعها العامل المخطىء .

٢ - ان انتزاع سلطة التأديب من الرئيس ،وقصر حقه على الاتهام فقط يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطة التأديب ، لأن هيبته سوف تهتز اذا ماوجه اتهاما الى أحد مرؤوسيه ثم برىء العامل أمام جهة التأديب المستقلة عن الرئيس الادارى .

٣ - ان فاعلية التأديب تتطلب أن تتصف بالسرعة والحسم ،وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ لتحقيق أثره على أفضل وجه سواء

---

(١) انظر :
العميد الدكتور الطماوى - التأديب - صفحة ٤١٨ - صفحة ٤٢٤ .
دكتور/عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - ١٩٦٤ - صفحة ١٩٥ .
دكتور/محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة فى ضوء مبادىء علم التنظيم - صفحة ٥١٤ .
بلانتى - المرجع السابق - صفحة ٣١٤ .
- Fougère louis , la fonction publique, Etudes et choix de textes commenetēs, institut international des sciences administratives, Bruxelles, 1966. P. 345-347.

بالنسبة الى الموظف المخطىء أو بالنسبة الى غيره من زملائه فاذا عهد بالتأديب الى جهة بعيدة عن الادارة فان كل تلك المعانى لاتتحقق .

٤ – ان التأديب لايستهدف العقاب فحسب بل تمكين المرفق من أداء رسالته ، ومن ثم فان السلطة الرئاسية حين تعاقب الموظف المخطىء فانها تضع فى اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التى تم فيها الخطأ ، والتى سهلت ارتكاب الخطأ ، ولاشك أن سد الثغرات ومعالجة أوجه القصور فى التنظيم الادارى أهم من عقاب الموظفين المخطئين . فالوقاية خير من العلاج . أما اذا تمت الاجراءات التأديبية بعيدا عن الادارة فان هذا المعنى سوف يختفى خلف الطابع العقابى للتأديب .

٥ – من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتمتع بسلطة تقديرية فى التأديب ، وبناء على هذا تستطيع أن تصرف النظر عن الخطأ اذا قدرت (وفقا لظروف الموظف المخطىء أو لظروف العمل بالمرفق الذى وقع فيه الخطأ ) أن التأديب قد يؤدى الى عكس المقصود منه ، فى حين أنه لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة فان سلطة التقدير سوف تختفى ، لأن القضاء سوف يركز على الخطأ فى ذاته وسوف لاتنال الظروف التى سبق ذكرها ، ما هى جديرة به من اهتمام .

لكل هذه الاعتبارات تأخذ بهذا النظام كل من الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا وسوريا والسعودية .

ويلاحظ فى هذا الخصوص أنه قد تدخل تعديلات على اختصاص السلطة الرئاسية فى التأديب ، بهدف تحقيق ضمانات أكبر للعاملين ، وهذه التعديلات وان كانت تغير ملامح النظام الرئاسى وتجعله شبه قضائى الا أنها

لاتمس جوهره ، وأهم هذه التعديلات مايلي : (١)

أ ـ الزام السلطة الرئاسية بأخذ رأى هيئة معينة قبل توقيع العقوبة التأديبية ، وهى وان كانت لاتلتزم بنتيجة هذا الرأى ، الا أن هذا الاجراء يعتبر جوهريا يترتب على مخالفته بطلان القرار الصادر بالعقوبة .

ب ـ وفى بعض الصور قد تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأى هذه الهيئة ، فلايكون رأيها استشاريا بل الزاميا ، وان كان من الجائز للسلطة الرئاسية عدم التقيد بهذا الرأى لصالح العامل أى بتخفيف العقوبة دون تشديدها .

جـ ـ وفى حالات أخرى قد ينشئ المشرع مجالس للتأديب يغلب عليها العنصر الادارى ، وهى تختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين .

انتقادات النظام الرئاسى :ـ

يؤخذ على النظام الرئاسى العيوب الآتية :ـ

١ ـ أن بعض الرؤساء الاداريين كثيرا مايهملون اتخاذ الاجراءات التأديبية نحو مرؤسيهم وهذا يؤدى الى اضعاف السلطة الرئاسية (٢)

٢ ـ قد تتهيب السلطات الرئاسية من ممارسة اختصاصها التأديبى تجنبا لايجاد جو سئ فى العمل واثارة نفوس المرؤسين (٣)

---

(١) انظر : دكتور / محمد جودت الملط ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٤١ .

(٢) انظر : د. طهريه ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥ .

(٣) انظر : العميد : De vissler: -Faut - il juridictionnaliser la fonction disciplinaire?

مقال منشور فى مجموعة R. J. D. A سنة ١٩٦٢ ـ صفحة ٢٤٤ ـ سبق الاشارة اليه .

٣ ـ أن ممارسة السلطة الرئاسية للتأديب قد يحمل مخاطر الافراط فى استعمال الجزاء أو عدم عدالته .

٤ ـ خوف السلطات الرئاسية من ضغط النقابات والهيئات السياسية مما يؤثر على قدرتها فى ممارسة التأديب بحرية وفاعلية .

٥ ـ خشية السلطات الرئاسية من رقابة السلطات الرئاسية الأعلى أو من القضاء ، والتى قد تنتهى الى الغاء الجزاء التأديبى .

## المطلب الثانى
## النظام القضائى

مفهومه :ـ

يقوم النظام القضائى على أساس نزع الاختصاص التأديبى من يد السلطة الرئاسية ، التى يقتصر دورها على مجرد توجيه الاتهام الى العامل ، فينشىء المشرع محاكم تأديبية تتولى تقدير مدى اعتبار الأعمال المنسوبة الى العامل مخالفات تأديبية من عدمه ، وتوقيع العقوبة الملائمة أو القضاء بالبراءة .

ويستهدف هذا النظام تحقيق الأمن والضمان للعاملين فى مواجهة السلطات الرئاسية .

حججه :ـ

ويستند الفقه الذى يؤيد هذا النظام الى الحجج الآتية :ـ (١)

١ ـ أن هذا النظام يحقق معاملة عادلة وموضوعية لجميع الموظفين ويوفر

---

(١) انظر :

دكتور/محمود حافظ ـ القضاء الادارى ـ دراسة مقارنة طبعة ١٩٦٦ ـ صفحة ١٨٤ .
دكتور/محسن حسنين حمزة ـ القانون التأديبى للموظف العام ـ ١٩٦٠ ـ صفحة ٥٤ .
دكتور/جودت الملط ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٥٤ .

لهم الأمن والطمأنينة دون تأثر بالنفوذ السياسى أو الادارى ٠

٢ ـ ان هذا النظام يمنع استبداد أو انحراف السلطات الرئاسية فى ممارستها للاختصاص التأديبى ٠

٣ ـ ان هذا النظام لايضعف السلطة الرئاسية ٠ فكثير من بلاد العالم مثل ألمانيا وهولندا أخذت بالنظام القضائى وهى مشهورة بالادارة الجيدة ٠

٤ ـ ان نظام التأديب أدخل فى الوظيفة القضائية منها فى الوظيفة الادارية ٠ وقيام السلطة الرئاسية بتولى التأديب يبعدها عن نشاطها الحقيقى فى ادارة المرافق العامة ٠ ومن ثم فهى تؤدى الى اضاعة وقت الرؤساء الذى ينصب أساسا على ادارة المرافق العامة الموكولة اليهم (١)٠

انتقادات النظام القضائى :ـ

تتلخص الانتقادات التى وجهت الى النظام القضائى فى التأديب فيما يلى :ـ

١ ـ ان القول بأن التأديب أدخل فى وظائف القضاء منه فى عمل الادارة ٠ يتضمن خطأ كبيرا وخلطا بين رسالة التأديب وعمل القاضى ٠ ان مهمة القاضى هى السهر على سلامة تطبيق القانون والتأديب يبعد تماما عن هذه الغاية ٠ فالتأديب من أخص أعمال الرئيس بل هو فرع من سلطته الرئاسية ٠ والرئيس الادارى الذى لايحيط بأخطاء مرؤوسيه ولايتعقبها ولايعمل على منعها مستقبلا يقصر فى أداء واجبات منصبه ٠ ولهذا فان ممارسة الرئيس الادارى للتأديب ـ فى

* دكتور/اسماعيل زكى ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٠٢ ٠
ومن الفقه الأجنبى :
د لبيريه ـ المرجع السابق ـ صفحة ٥ ٠
سالون ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٩ ٠

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٧ ـ ١٩٥٨ فى شأن تأييد النظام القضائى فى التأديب فى مصر ٠

نطاق مجالس التأديب ـ لايعتبر اضاعة لوقته لأن هذه الحجة لــو صدقت لأدت الى ابعاد الرؤساء عن جميع أوجه النشاط التأديبى فى حين أن جميع النظم تكفل للرئيس الادارى توقيع بعض العقوبـــات التأديبية البسيطة .

ثم أن الرئيس الادارى يملك أن يحيل الى المحاكم التأديبيـــة المخالفات التى يرى أنها تستحق ذلك، وهو لن يفعل ذلك الا بعد دراسة (١).

٢ ـ ان أعضاء المحاكم التأديبية غالبا من القضاة الذين هم بحكم عملهم بعيدون عن الحياة العملية بالأجهزة الادارية . ولهذا فان تقديرهم للمخالفة وجسامتها ـ على المرفق الذى يعمل به الموظف ـ قــد يكون بعيدا عن الواقعية أو لا يتفق مع ظروف العمل وضرورته .

٣ ـ ان المحاكم التأديبية تتبع اجراءات قضائية تخضع لشكليات كثيرة وطويلة فتؤدى الى تأخير توقيع العقاب، مما يقلل من فاعليته وأهدافه ســواء من حيث الزجر أو الردع .

٤ ـ لوحظ فى التطبيق العملى أن السلطات الرئاسية فى ظل النظـــام القضائى تكون منساقة الى توقيع عقاب تأديبى بسيط يدخل فـــى اختصاصها لتتجنب الاجراءات القضائية الطويلة .

هذا . ويأخذ بالنظام القضائى كل من ألمانيا الاتحادية ويوغوسلافيـــا ومصر .

رأينا فى الطابعين الادارى والقضائى للتأديب :ـ

اذا كان التأديب فرع من فروع القانون الادارى غرضه المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والعمل على تطويرها واصلاح وتقويـــم

---

(١) انظر : العميد الطماوى ـ التأديب ـ صفحة ٤٦٨ ومابعدها .

العاملين بها ٠

واذا كانت السلطة الرئاسية هي المسئولة عن ادارة المرافق العامة فانه من الطبيعي أن تملك السلطة التأديبية على مرؤوسيها ، بما يكفل لها المحافظة على هيبتها ، ويمكنها من آداء رسالتها وفقا لمبدأ التلازم بين السلطة والمسئولية ٠

وبناء على ماتقدم يجب أن يترك تحديد الجرائم التأديبية ، واختيار ما يناسبها من عقوبات للسلطات الرئاسية التى يتبعها الموظف المخطىء طبقا لمبدأ الشرعية ٠

والتوفيق بين منطق فاعلية الادارة ومنطق الضمان للعاملين يقتضى تخويل السلطات الرئاسية جانبا من العقوبات التأديبية ـ كما هو المتبع فى التشريع الحالى ـ أما العقوبات الشديدة فنقصرها على مجالس التأديب ، التى تشكل من عضوين من الموظفين الاداريين بالمرفق الذى يعمل به الموظف المخطىء وعضو قضائي ٠

ولمواجهة احتمال التعسف أو الانحراف فى التأديب فاننا نرى تنظيم اجراءات الاتهام أو المحاكمة ، وبسط رقابة القضاء على القرارات التأديبية التى تصدرها الجهات الادارية المختصة ٠

وهذا الحل ينسجم مع نظام مجالس التأديب التى ماتزال تعمل فى مصر بالنسبة لبعض طوائف الموظفين كأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والكادرات الخاصة الأخرى ٠

وبذلك يمكن تحقيق السرعة والفاعلية فى العمل الادارى ، وأيضا تحقيق الأمن والضمان للعاملين فى مجال التأديب دون اهدار لأى من الاعتبارين على حساب الآخر ٠

## المبحث الثانى
## ملامح السلطة التأديبية فى مصر

بالرغم من أن المشرع المصرى قد غلب الطابع القضائى فى التأديب ، الا أنه حرص على أن يخول السلطات الرئاسية بعض الاختصاصات فى المجال التأديبى ، من أجل تدعيم سلطة الرؤساء فى الأجهزة الادارية ، ومن أجل تحقيق الموازنة بين مقتضيات الضمان للعاملين ومتطلبات فاعلية الادارة .

ولهذا سنعرض فى هذا المبحث لاختصاصات السلطات الرئاسية فى التأديب ، والأمور التى تؤدى الى أداء هذه السلطات لاختصاصها بأكبر فعالية ممكنة ، ثم نتكلم بعد ذلك عن الضمانات التى يتمتع بها الموظفون العموميين فى مواجهة السلطات التأديبية ، وبصفة خاصة الرئاسية منها .

وبناء على هذا سنقسم الكلام فى هذا المبحث الى ثلاثة مطالب على النحو الآتى :

المطلب الأول : اختصاص السلطات الرئاسية فى التأديب .
المطلب الثانى : فاعلية السلطة الرئاسية فى التأديب .
المطلب الثالث : ضمانات الموظف العام فى مواجهة سلطات التأديب .

### المطلب الأول
### إختصاصات السلطات الرئاسية فى التأديب

حتى عام ١٩٥٨ أتجه المشرع المصرى بالنسبة للعاملين المدنيين فى الحكومة والقطاع العام الى تخويل السلطة الرئاسية العليا حق توقيع عقوبتين هما الانذار والخصم من المرتب فى حدود معينة ، وأن لمجلس التأديب – الذى يشكل على نحو معين – سلطة توقيع العقوبات الأخرى .

ولكن المشرع عدل عن هذا الاتجاه فى سنة ١٩٥٨ ، حيث استبدل بنظام المجالس التأديبية نظام المحاكم التأديبية ، وذلك بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون ٢١٠ ـ ١٩٥١ وقانون العاملين المدنيين ٤٦ ـ ١٩٦٤ ، ٥٨ ـ ١٩٧١ ، ٤٧ ـ ١٩٧٨ وأمتد اختصاص المحاكم التأديبية الجديدة أيضا الى العاملين فى القطاع العام ـ كما شمل اختصاصها فئات من العاملين المدنيين من غير الموظفين العموميين حسب المدلول الفنى لهذا الاصطلاح فى القانون الادارى .

ونعرض فيمايلى لاختصاص السلطات الرئاسية فى التأديب بالنسبة لكل من العاملين فى الحكومة والقطاع العام فى فرعين على النحو الآتى :

الفرع الأول : بالنسبة للعاملين فى الحكومة .

الفرع الثانى : بالنسبة للعاملين فى القطاع العام .

## الفرع الأول
## الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية
## بالنسبة للعاملين
## فى الحكومة

نظم القانون رقم ٤٧ ـ ١٩٧٨ الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين فى الحكومة . فنص المادة ٨٠ منه على أن الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :

١ ـ الانذار .

٢ ـ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لاتجاوز ثلاثة أشهر .

٣ ـ الخصم من الأجر لمدة لاتجاوز شهرين فى السنة ولايجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

٤ ـ الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

٥ ـ الوقف عن العمل لمدة لاتجاوز ستة شهور مع صرف نصف الأجر .

٦ ـ تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لاتزيد عن سنتين .

٧ ـ خفض الأجر فى حدود علاوة .

٨ ـ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة .

٩ ـ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

١٠ـ الاحالة الى المعاش .

١١ـ الفصل من الخدمة .

أما بالنسبة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا فلاتوقع عليهم الا الجزاءات التالية :ـ

١ ـ التنبيه .

٢ ـ اللوم .

٣ ـ الاحالة الى المعاش .

٤ ـ الفصل من الخدمة .

كما نص المشرع فى المادة ٨٢ على أن يكون الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية كمايلى :ـ

١ ـ لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصاته ، توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لايتجاوز ثلاثين يوما فى السنة ، بحيث لاتزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضا اذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل الى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغها بالقرار .

٢ ـ للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ( من ١ الى ٦ ) من الفقرة الأولى من المادة ٨٠ ولايجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر فى السنة الواحدة على ستين يوما سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات وكذلك الجزاءين الواردين فى البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية المادة المشار اليها .

٣ ـ كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات .

٤ ـ تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ وتكون الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو المكلف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للأحكام سالفة الذكر وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب أو الاعارة أو التكليف .

ومن استعراض هاتين المادتين ، يتبين لنا أن الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين فى الدولة فى القطاع الحكومى يكون على النحو الآتى :

أولا : شاغلو الوظائف الرئاسية العليا :

لكل منهم بحسب مقام المادة ٨٢ توقيع احدى عقوبتين هما الانذار والخصم من المرتب عن مدة لاتتجاوز ثلاثين يوما فى السنة الواحدة بحيث لاتزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

وحق شاغلى الوظائف العليا الادارية فى توقيع العقاب هو حق أصيل ، يستمد من القانون مباشرة بعكس شاغلى الوظائف الرئاسية الوسطى أو الدنيا فلم ينص القانون لها على اختصاص أصيل بتوقيع العقوبات التأديبية .

فلقد قصر نص المادة المذكورة هنا الحق على السلطات الرئاسية التي تشكل الوظائف العليا فحسب ، وان كان من الناحية القانونية يجوز للأخيرة أن تفوض سلطاتها واختصاصاتها ـ طبقا للقانون رقم ٤٢ ـ ١٩٦٧ المنظم للتفويض في الاختصاصات ـ الى الرؤساء الذين يلونهم مباشرة في السلم الاداري (١).

فلقد نص هذا القانون الأخير على أحكام تفويض الاختصاص بالنسبة الى كل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة على النحو الآتي : ـ

١ ـ بالنسبة الى وكلاء الوزارات :

نصت المادة ١/٤ من القانون المشار اليه على مايلي : ـ

" لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديري المصالح والادارة العامة " .

٢ ـ وبالنسبة الى رؤساء المصالح :

نصت المادة ٢/٤ من القانون على أنه " لرؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى مديري الادارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم " .

وبناء على هذا فان لوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح أن يفوضوا سلطاتهم في التأديب الى مرؤسيهم ، وهم الرؤساء الذين ورد عليهم النص في الفقرتين السابقتين على أن يخضع قرار الرئيس المفوض لاشراف من فوضه وفقا للقواعد المنظمة للتفويض في الاختصاصات .

هذا ويلاحظ أن المشرع قد قيد حق السلطات الرئاسية العليا في التأديب بعدة ضوابط أهمها : ـ

---

(١) انظر : التفويض ـ ص ٤٦٠ من الرسالة .

(أ) لم يقيد المشرع السلطات الرئاسية العليا فيما يتعلق بعدد مرات توقيع جزاء الانذار ، فيكون لها توقيع جزاء الانذار أيا كان عدده ، اذ لاقيد عليها فى هذا الخصوص ، وان كان من الأفضل فى رأينا تحديد عدد هذه المرات حتى تحقق عقوبة الانذار فاعليتها ، فمن غير المعقول أن تتعدد أخطاء العامل ثم تتعدد عقوبة الانذار الموقعة فى كل مرة مطمئنا الى أنه لن تصيبه العقوبة الرادعة (١).

(ب) يجب أن تكون عقوبة الخصم من المرتب فى نطاق الحدين اللذين وردا بالنص ، فاذا استنفد النصاب لم يبق أمام السلطات الرئاسية العليا سوى توقيع عقوبة الانذار أو الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

(ج) يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا طبقا لنص المادة ٧٩ من القانون المذكور ، ومن الملاحظ أن هذا القيد يعد قيدا عاما يرد على جميع القرارات والأحكام الصادرة فى مجال التأديب وسوف نعرض لهذا القيد بالتفصيل عند الكلام عن ضمانات التأديب .

ثانيا : السلطة المختصة

يقصد بالسلطة المختصة الوزير المختص ، والمحافظ بالنسبة لوحدات الحكم المحلى ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة . وقد منح المشرع السلطة المختصة نوعين من الاختصاصات التأديبية : —

أ — سلطات تأديبية مبتدأة بتوقيع بعض العقوبات التأديبية :

وفقا لنص المادة ٢/٨٢ يكون للسلطة المختصة الحق فى توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ( من ١ — ٦ ) والتى سبق ذكرها فى المادة

(١) انظر :
السيد الطماوى — التأديب — صفحة ٣٠٢ ومابعدها .
دكتور/مصطفى عفيفى — المرجع السابق — صفحة ٢٦٢ ومابعدها .

٨٠/١ وذلك بالنسبة للعاملين فى القطاع الحكومى ، فيما عدا شاغلى الوظائف الرئاسية العليا ، حيث نص المشرع على أن للسلطة المختصة حق توقيع الجزائين الواردين فى البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية من المادة المشار اليها على شاغلى هذه الوظائف ـ وهما جزائى التنبيه واللوم .

كما جاء فى المادة ٨٢/ ٣ أنه يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات ويعنى هذا صراحة أن المشرع قد تطلب من الأجهزة الادارية القيام بدورها نحو وضع لائحة للجزاءات وبيان مابها من مخالفات جسيمة حتى يمكن اعمال هذا النص موضع التنفيذ .

والملاحظ على هذه النصوص أن المشرع استهدف من توسيع الاختصاص التأديبى للسلطة الرئاسية المختصة تدعيم هذه السلطة حرصا منه على فاعلية الادارة فى الجهات الادارية بالجهاز الحكومى .

ب ـ سلطات تأديبية تعقيبية :

نص المشرع فى المادة ٨٢/ ١ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ على أنه للسلطة المختصة حق التعقيب على القرارات التأديبية التى تصدر من السلطات الرئاسية العليا التابعة لها ، وذلك بحفظ التحقيق أو الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ، سواء بخفض العقوبة أو تشديدها ولها اذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل الى المحكمة التأديبية فى حالة اذا مارأت أنه يستحق عقوبة أشد ، وذلك فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغها بالقرار .

وفيما يتعلق باختصاص السلطة التأديبية الذى ورد بنص المادة ٨٢ يلاحظ مايلى : ـ

(١) أن المشرع لم يسو فى الاختصاص بين سلطات الوزير والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة من جانب ، وبين السلطات الرئاسية

بالوظائف العليا من جانب آخر ، سواء من حيث دائرة العاملين الذين يجوز توقيع العقوبات التأديبية عليهم أو من حيث درجة جسامة العقوبة مراعيا فى ذلك التناسب بين السلطة والمسئولية •

(٢) وسع المشرع من الاختصاص التأديبى للسلطة المختصة ،وذلك بأن أضاف عقوبات جديدة وجسيمة يمكن لهذه السلطة توقيعها ، على عكس القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى كان يقصر حقها على توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب فقط واستهدف القانون من ذلك تحقيق فاعلية الادارة •

(٣) جعل المشرع فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ للسلطة المختصة سالفة الذكر ، حق استعمال سلطة التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الادارية العليا التى تليها فى المرتبة ، فى خلال ثلاثين يوما منذ تاريخ "ابلاغها بالقرار" ، وقد يحدث فى الواقع العملى أن يتأخر ابلاغ السلطة المختصة بالقرار التأديبى مما يؤدى الى تعرض الموظف المخالف الى عدم الاستقرار والطمأنينة • ومن هنا فقد كان من الأجدر بالمشرع أن يتلافى هذا الوضع ، بأن ينص على حق السلطة المختصة فى التعقيب على القرارات الصادرة بتوقيع العقوبة فى خلال شهر من تاريخ اصدار القرار الخاص بتوقيع العقوبة • وفى هذا تحقيق التوازن بين صالح الموظف المخالف بسرعة البت فى أمره واشعاره بالاستقرار الوظيفى ، والمحافظة على مستوى أدائه فى العمل ، وصالح العمل فى المرفق فى سيره بانتظام واضطراد •

كما يقتضى الأمر أن ينص المشرع على إلزام الجهات الادارية بضرورة اخطار السلطة المختصة بالقرار الصادر بالعقوبة خلال شهر من توقيعه ، حتى يتسنى للسلطة المختصة التعقيب خلال المدة التى حددها القانون • وجدير بالذكر أن القانون رقم ٢١٠ ـ ١٩٥١ كان ينص على حق الوزير المختص فى التعقيب على القرار الصادر

بتوقيع العقوبة على الموظف في خلال شهر من تاريخ اصدار القـرار الخاص بتوقيع العقوبة التأديبية .

(٤) ان حق السلطة المختصة فى ممارسة التأديب ابتداء أو تعقيبـا لا ينال من الاختصاص الأصيل للسلطات الرئاسية العليا التى تليها فـى المرتبة فى هذا الصدد .

(٥) بالنسبة للمحافظ المختص : ـ طبقا للمادة ٢٨ من قانون نظام الحكـم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل " يعتبر المحافظ ممثلا لرئيـس الجمهورية بالمحافظة ، ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامـة للدولة فيها . كما يتولى الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لـم تنقل اختصاصاتها الى المحافظة ، ويكون المحافظ ـ فى دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

وطبقا للمادة ٢٩ من نفس القانون يعتبر المحافظ هو الرئيس المحلى للعاملين المدنيين فى نطاق المحافظة . ويمارس المحافظ جميع اختصاصـات الوزير بالنسبة لكافة العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة . فى الجهـات التى نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية .

وطبقا لنفس المادة يختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفـروع الوزارات والجهات التى لم تنقل اختصاصها الى الوحدات المحلية ـ فيما عدا أعضاء الهيئات القضائية ـ بالاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبيـة فى الحدود المقررة للوزير .

ولبيان ماسبق من نصوص ينقسم العاملون فى نطاق المحافظة ممن ينتمون الى السلطة التنفيذية الى ثلاث فئات : ـ

(أ) الفئة الأولى : وتشمل الموظفين الذين نقلت درجاتهم الى ميزانيـة

المحافظة وهؤلاء يتبعون المحافظ مباشرة وهو رئيسهم الأعلى وله عليهم سلطة الوزير .

(ب) الفئة الثانية : وتشمل موظفى وزارات الخدمات ممن يتعين نقلهم الى المحافظة فى المدى الطويل والذين يعتبرون فى حكم المعارين الى المحافظات ، حتى يتم هذا النقل مع بقاء درجاتهم فى الوزارات التى كانوا يتبعونها أصلا .

(جـ) الفئة الثالثة : وتشمل فئات الموظفين الذين يتبعون وزارات لم تنقل اختصاصاتها الى الادارة المحلية ، ولكنهم يعملون فى نطاق المحافظة مثل موظفى وزارة التموين والرى .

وبالنسبة للفئة الأولى فلاخلاف فيها حيث تكون تبعية الموظفين للمحافظ فقط وهو رئيسهم الأعلى وله عليهم سلطة الوزير .

أما بالنسبة للفئتين الثانية والثالثة من الموظفين حيث تتعرف عليهم جهتان ، الوزارات التى يتبعونها والمحافظ باعتباره الرئيس المحلى ، فقد ثار التساؤل حول السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبى على هؤلاء الموظفين هل هو المحافظ وحده أو المحافظ بالاشتراك مع السلطات الرئاسية فى الوزارات التى يتبعها هؤلاء الموظفين .

وأمام وضوح نصوص القانون المذكور فى هذا الشأن ، فقد استقر الرأى على أن سلطة التأديب بالنسبة الى الموظفين المشار اليهم تنحصر فى المحافظ وحده ، دون مشاركة من السلطات الرئاسية فى وزاراتهم .

وتأكيدا لهذا المعنى ، ذهبت المحكمة الادارية العليا فى قضائها الى أن " المحافظ هو الذى يمثل السلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه وله الحق فى توقيع الجزاءات التأديبية على جميع فروع الوزارات التى نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية وتلك التى لم ينقل القانون اختصاصها فى

حدود اختصاص الوزير عدا رجال القضاء ومن فى حكمهم (١)

كما قضت بأن أساس عدم اختصاص رئيس المصلحة المركزى بتوقيع العقوبات على موظفى فروع الوزارة بالمحافظة ، أنه اذا أناط المشرع بموظف ما اختصاصا معينا بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه الا بناء على حكم القانون أصالة أو تفويضا ، وليس في القانون ما يجيز لرئيس المصلحة المركزى أية سلطة فى تأديب العاملين في نطاق المحافظ (٢).

ثالثا : قواعد توزيع الاختصاص :

إذا كانت سلطة التأديب فرع من فروع السلطة الرئاسية ، ووسيلة فعالة لتقويم وإصلاح العمل بالمرفق ، الذى يتبعه الموظف المخالف فان الرئيس الادارى المختص بتوقيع العقاب هو الرئيس الذى يتبعه الموظف ، بمقتضى سلطة التوجيه والاشراف التى سبق الحديث عنها ، ولكن الأصل العام يحتاج الى بعض التوضيحات من النواحى الآتية : ـ

١ ـ اذا وقعت المخالفة التأديبية فى المرفق الذى يعمل به الموظف بصفة أصلية فان الذى يملك سلطة التأديب هو رئيس الموظف ، على النحو الذى سبق بيانه تفصيليا .

٢ ـ اذا كان الموظف معارا أو منتدبا ووقعت منه المخالفة فى الجهة التى أعير اليها أو انتدب بها ، فان المشرع قد نظم هذه الحالة بحكم فى الفقرة الأخيرة من المادة ٨٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تقول : " .... وتكون الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو الموظف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبية طبقا للأحكام

(١) انظر : ادارة فتوى اللجان ـ اللجنة الأولى ـ فى ١٩٧٨/٤/١١ غير منشور .

(٢) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا ـ فى ١٩٧٩/٤/٧ ـ والطعن رقم ٢٢٤ ـ س ق ١٧ غير منشور .

السالفة الذكر وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الاعارة أو التكليف " .

ولقد سار المشرع بذلك على نفس الحكم الذى نص عليه فى المادة ٦٣ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للعاملين المعارين أو المنتدبين .

ولكن الجمعية العمومية سبق أن استثنت من حكم المادة ٦٣ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ العاملين المعارين أو المنتدبين الذين تحكمهم نظم خاصة ، فقد قررت فى فتوى لها بأنه " من حيث أن قوانين السلطة القضائية ومجلس الدولة والنيابة الادارية ونظم الجامعات ناطت سلطة تأديب أعضاء الهيئات التى تنظمها الى مجالس أو لجان تأديب مشكلة تشكيلا خاصا ، كما حددت عقوبات تأديبية خاصة ، ومن ثم فان النصوص المنظمة لهذا كله تعتبر نصوصا خاصة يمتنع معها أعمال نص المادة ٦٣ من قانون نظام العاملين المدنيين سالف الذكر ، فتختص هيئات التأديب المشكلة بالقوانين المشار اليها بمحاكمة الخاضعين لها أصلا عن المخالفات التى يرتكبونها أثناء اعارتهم أو ندبهم ".(١)

كما أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى فى حكم حديث لها ـ حيث قررت ( ... أن عدم اختصاص الجهة الأصلية التى يتبعها العامل فى أن تنظر فيما اقترفه أثناء اعارته أو ندبه من مخالفات ، هذا الحكم لاتتحقق حكمته الا اذا كانت السلطة التأديبية فى الجهة التى يعار اليها العامل أو يندب اليها تملك قانونا توقيع جزاءات تأديبية على العاملين المعارين أو المنتدبين للقيام بالعمل بها من جنس الجزاءات التى يخضع لها هؤلاء

---

(١) انظر : فتواها فى ١٩٦٧/٦/٢٨ ـ س ق ٢١ ـ صفحة ٢٢٣ .

العاملون فى الجهات الأصلية التى يتبعونها [١]
كما قضت بأن الاحكام السابقة كلها مشروطة بأن تتم الاعارة الى جهة حكومية ، أما اذا كانت الاعارة الى جهة خاصة فان سلطة التأديب تظل للجهة الحكومية التى يتبعها الموظف ، وذلك اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف يشكل جريمة تأديبية [٢]

٣ ـ اذا وقعت الجريمة التأديبية فى جهة ، ولم تكتشف الا بعد نقل الموظف الى جهة أخرى فان القاعدة تنطبق كما هى ، ونقصد بذلك القاعدة المستفادة من المادة ٨٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فالمسلم به أن الجهة المختصة بمساءلة الموظف عما يرتكبه اخلالا بواجبات وظيفته هى التى وقعت فيها المخالفة.[٣] وهى الجهة التى تتولى الاشراف وقت وقوع المخالفة الادارية سواء أكان العامل تابعا لها أصلا أو منتدبا أو معارا ، مادام أن الخطأ قد وقع منه أثناء مدة تبعيته لها أو ندبه أو اعارته اليها . فالمناط فى تحديد السلطة التأديبية هو بتاريخ وقوع المخالفة والجهة التى اقترفت فيها ، ولو تتبع العامل بعد ذلك الجهة الأخرى ، اذ تظل الجهة الأولى صاحبة الولاية فى مساءلته عما فرط منه [٤].

---

(١) انظر : حكمها فى ١٩٧٩/١/٦ ـ الطعن رقم ٣٧٩ ـ س ق ٢١ ـ غير منشور .

(٢) انظر : حكمها فى ١٩٦٠/١١/٢٦ ـ س ق ٦ ، صفحة ١٩٠ .

(٣) انظر :
فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى ١٩٦٥/١/٢٧ ـ س ق ١٩ ـ صفحة ٢٩٨ مشار اليه فى مؤلف الاستاذين :
عبد الحليم مرسى ومصطفى الاسحاقى عن التطبيق العملى لنظام العاملين المدنيين بالدولة ١٩٦٦ .

(٤) انظر : فتوى الجمعية العمومية فى ١٩٦٥/٩/٢٨ ـ س ق ١٩ ـ صفحة ٥٠٧ ـ المرجع السابق للاستاذين / عبد الحليم مرسى ومصطفى الاسحاقى .

## الفرع الثانى
## الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين فى القطاع العام

نظم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين فى القطاع العام •

وجاء فى المادة ٨٢ منه على أن الجزاءات التى يجوز توقيعها على العاملين هى : ـ

١ ـ الانذار •

٢ ـ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لاتجاوز ثلاثة أشهر •

٣ ـ الخصم من الأجر لمدة لاتجاوز شهرين فى السنة • ولايجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الخصم الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا •

٤ ـ الحرمان من نصف العلاوة الدورية •

٥ ـ الوقف عن العمل لمدة لاتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر •

٦ ـ تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لاتزيد عن سنتين •

٧ ـ خفض الأجر فى حدود علاوة •

٨ ـ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأولى مباشرة •

٩ ـ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما لايتجاوز القدر الذى كان عليه قبل الترقية •

١٠ـ الاحالة الى المعاش •

١١ـ الفصل من الخدمة •

أما بالنسبة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا الواردة بجدول

توصيف وتقييم الوظائف المعتمد من مجلس ادارة الشركة فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية : ــ

١ ــ التنبيه •

٢ ــ اللوم •

٣ ــ الاحالة الى المعاش •

٤ ــ الفصل من الخدمة •

كما نص القانون فى المادة ٨٤ على أن الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية يكون كمايلى :

١ ــ لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصاته توقيع جزاء الأنذار أو الخصم من المرتب بما لايجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لاتزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الادارة وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

٢ ــ لرئيس مجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فمادونها توقيع أى من الجزاءات التأديبية الواردة فى البنود من ١ ــ ٨ من الفقرة الأولى من المادة ٨٢ •

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس ادارة الشركة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

وتعرض التظلمات من الجزاءات الموقعة من رئيس مجلس الادارة على لجنة ثلاثية يشكلها مجلس الادارة للنظر فى هذه التظلمات ويكون من بين أعضائها عضوا تختاره اللجنة النقابية •

٣ ــ للمحكمة التأديبية بالنسبة للجزاءات الواردة فى البنود من ٩ ــ ١١ من المادة ٨٢ ويكون التظلم من هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا •

٤ ـ لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا أعضاء مجلس الادارة المعينون والمنتخبون وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية توقيع أى من الجزاءات الواردة فى المادة ٨٢ من هذا القانون .

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٥ ـ لرئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس الادارة الشركة توقيع أحد جزائى التنبيه أو اللوم وله توقيع أى من الجزاءات الواردة فى البنود من ١ ـ ٨ على أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف فيكون بناء على حكم من السلطة القضائية المختصة .

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

وفى جميع الحالات السابقة الواردة فى البنود من ١ ـ ٤ من هذه المادة تكون القرارات الصادرة بالبت فى التظلم وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية .

٦ ـ للمحكمة التأديبية المختصة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان العامل بالحكم .

كما نص القانون فى المادة ٨٥ على أنه " اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس أن المخالفة التى ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة تعين قبل احالة العامل الى

المحكمة التأديبية عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه الآتى :

| | |
|---|---|
| ١ ـ مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه | رئيسا |
| ٢ ـ ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة اذا لم توجد اللجنة النقابية . | أعضاء |
| ٣ ـ ممثل الشركة | |

وتتولى اللجنة المشار اليها ، بحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال ، وذلك فى ميعاد لايجاوز أسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها ، وللجنة فى سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل بالاطلاع على كافة المستندات والبيانات التى ترى الاطلاع عليها، ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه مااتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال ، ورأى كل عضو من أعضائها مسببا ، وتودع صورة من هذا المحضر فى ملف العامل ،وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابية ومجلس الادارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال . وكل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لاحكام هذه المادة يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر .

ومن استعراض هذه النصوص يتضح أن المشرع قد نظم احكام الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية للعاملين فى القطاع العام على النحو الآتى :ـ

أولا : بالنسبة للسلطات الرئاسية شاغلة الوظائف العليا :ـ

وتشمل هذه الوظائف درجة مدير عام ، والعالية ، والممتازة ، وهؤلاء لهم الحق فى توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب كل فى حدود اختصاصاته . ولكن المشرع قيد جزاء الخصم من المرتب بألا يزيد فى السنة الواحدة عن ثلاثين يوما ، وفى المرة الواحدة لاتزيد عن خمسة عشر يوما . ويتظلم العامل من هذه الجزاءات الى رئيس مجلس ادارة الشركة ، وذلك خلال

خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

ثانيا : بالنسبة لرئيس مجلس الادارة :

لرئيس مجلس الادارة باعتباره الرئيس الادارى الأعلى للوحدة — بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فما دونها توقيع أى من الجزاءات التأديبية الواردة فى البنود من ١ — ٨ من الفقرة الأولى من المادة ٨٢ التى سبق بيانها •

ويكون للعامل التظلم من هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الادارة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

وأضاف المشرع بأن تعرض هذه التظلمات على لجنة ثلاثية يشكلها مجلس الادارة للنظر فيها على أن يكون من بين أعضائها عضوا تختاره اللجنة النقابية •

ثالثا : بالنسبة لمجلس الادارة :

يكون لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها — عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية — حق توقيع أى من الجزاءات الواردة فى المادة ٨٢ من هذا القانون •

ويكون للعامل التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

رابعا : بالنسبة لرئيس الجمعية العمومية للشركة (١) :

نص المشرع على حق رئيس الجمعية العمومية للشركة فى توقيع أحد جزاءى التنبيه أو اللوم على رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة — كما نص على

---

(١) رئيس الجمعية العمومية : هو الوزير المختص أو من يفوضه •

حقه فى توقيع أى من الجزاءات الواردة فى البنود من ١ ــ ٨ على أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف ، فيكون بناء على حكم من السلطة القضائية المختصة ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

من استعراضنا للنصوص المنظمة للاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين فى القطاعين الحكومى والعام يتضح لنا بجلاء أن المشرع قد تشدد فى عقاب الموظفين والعاملين المخطئين على عكس الحال فى قوانين التوظف السابقة (١) حيث أضاف مفردات جديدة من العقوبات التأديبية لم تكن موجودة من قبل فى مجال العقوبات المالية .

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن المشرع قد وسع من الاختصاص التأديبى الذى تتمتع به السلطات الرئاسية حيث كان يقتصر اختصاص هذه السلطات من قبل على جزائى الانذار والخصم من المرتب ــ فقط ــ فى حدود معينة .

ولقد استهدف المشرع من ذلك كله تدعيم السلطة الرئاسية لتعمل بأكبر فاعلية ممكنة فى ادارة المرافق العامة ، الأمر الذى سنتناوله فى المطلب الثانى من هذا المبحث .

## المطلب الثانى
## فاعلية السلطة الرئاسية فى التأديب

سبق الذكر أن المشرع المصرى قد حرص على تدعيم السلطة الرئاسية فى المجال التأديبى ، سواء من حيث تشديد نوعية العقاب وطبيعته أو من

(١) انظر المادة ٥٨ من القانون ٥٨ ــ ٧١ حيث نصت على أن لشاغلى وظائف الادارة العليا يكون لكل منهم توقيع عقوبتين هما الانذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما .

حيث توسيع دائرة العقاب الذى تتمتع به السلطة الرئاسية ، بالنظر الى ماكانت تتمتع به فى قوانين التوظف السابقة ،وقد استهدف المشرع من ذلك تحقيق فاعلية السلطة الرئاسية فى ادارة المرافق العامة .

غير أن هذه الفاعلية لاتتوقف على هذا فحسب ، وانما ترتبط هذه الفاعلية الى حد كبير بمراعاة السلطة الرئاسية لبعض الضوابط التى ينادى بها علم الادارة العامة فى المجال التأديبى حتى تقوم السلطة الرئاسية بدورها فى هذا المجال بالصورة المثلى البناءة (١).

ولعل أهم هذه الضوابط فى رأينا تتمثل فيمايلى : ـ

أولا : الادراك الواعى برسالة التأديب وأهدافه :

فمما لاشك فيه أنه اذا فهمت السلطة الرئاسية رسالة التأديب ، وأدركت أغراضه استطاعت أن تستخدم سلاح التأديب بشكل فعال ،وبصفة خاصة اذا ماأخذت فى الاعتبار مصلحة المرفق التى تتمثل فى علاج ثغرات العمل لتحقيق حسن سير وانتظام العمل بالمرفق ولتحقيق أغراضه المرسومة ، ومصلحة الموظف المخالف فى أن يبدى دفاعه وأن تكون كل الظروف المحيطة بارتكاب المخالفة واضحة حتى تكون العقوبة عادلة ومبصرة ويمكن وبالتالى تقويم سلوك الموظف ليكون عضوا نافعا فى المرفق والمجتمع .

ثانيا : طبيعة المرفق :

لاشك أن درجة فاعلية السلطة التأديبية التى يتمتع بها الرئيس الادارى تتوقف الى حد كبير على العوامل والظروف التى تشكل المناخ

---

(١) انظر بالتفصيل فى هذا المعنى : ـ
بيرجر ـ المرجع السابق . ترجمة عربية للدكتور/محمد توفيق رمزى ـ القاهرة ـ ١٩٥٩ م .
هوايت ـ المرجع السابق .

- Koontz, Harold and cyril o'Donnel, principles of management, An analysis of managerial fonctions 4 th ed, 1968.

العام للمرفق الذي يرأسه وتتمثل هذه الظروف فيمايلي :ـ

أ ـ طبيعة عمل المرفق ذاته وحساسيته والتقاليد السائدة فيه :
فلاشك أن طبيعة العمل في المنظمات العسكرية والتقاليد السائدة بها تختلف عنها في المرافق المدنية ويترتب على ذلك اختلاف درجة خطورة المخالفة في كل منهما ودرجة العقاب عليها .
ولقد سبق الذكر أن القانون قد غلظ العقاب على جريمة مخالفة واجب الطاعة في قانون الأحكام العسكرية واعتبرها من الجنايات العظمى بعكس الحال بالنسبة لقانون العاملين المدنيين

ب ـ طبيعة عمل الأفراد الذين ينتمون الى المرفق والذين يطبق في شأنهم التأديب فهم يختلفون في مستواهم الوظيفي والاجتماعي والثقافي والفكري .
ومن ثم يجب على السلطة الرئاسية مراعاة مختلف هذه الظروف والعوامل عند ممارستها للاختصاص التأديبي .

ثالثا : احترام مبدأ الشرعية في المجال التأديبي :
وهنا يقتضي في رأينا أن تراعي السلطة الرئاسية أمرين هامين في هذا الصدد وهما :ـ

١ ـ أن تحترم مبدأ شرعية العقوبة التأديبية والمبادىء الأخرى المتفرعة عنه التي سبق الحديث عنها (١).

٢ ـ أن تقوم السلطات الرئاسية العليا في المرافق العامة بوضع لائحة للمخالفات والجزاءات التأديبية ، لتضع نصوص تنظيمى العاملين المدنيين والتشاع العام موضع التنفيذ ، نظرا للفوائد التي ستعود على هذه السلطات من ناحية والفوائد التي ستعود على الموظفين من

---

(١) انظر : صفحة ٥٠١ من الرسالة حيث تحدثنا عن هذه المبادىء بالتفصيل .

ناحية أخرى (١) ونطالب فى هذا الخصوص اشتراك الرؤساء والمرؤوسين على السواء فى عملية صياغة هذه اللائحة والموافقة عليها لتخرج معبرة عن الحاجة العملية وعن اقتناع بعدالتها .

رابعا : فورية العقوبة التأديبية :

من العقوبات الرئيسية التى تحقق فاعلية الادارة ، سرعة توقيع العقوبة التأديبية فور ارتكاب المخالفة الادارية . فلاشك أن اتخاذ الاجراءات التأديبية وانزال العقاب بالموظف المخطىء على وجه السرعة — مع كفالة الضمانات التأديبية — فيه تحقيق للصالح الآتية : —

١ — مصلحة المرفق :

فى حفظ نظام دولاب العمل وسيره بانتظام واضطراد .

٢ — مصلحة الموظف المخطىء :

وذلك بتقويم واصلاح سلوكه الخاطىء ، هذا فضلا عن أن مصلحة الموظف تتطلب بألا يظل مركزه الوظيفى وسمعته معلقة لفترة طويلة انتظارا للتحقيق والمحاكمة مما يخلق حوله جوا من الشكوك ويجعله فى حالة من عدم الاستقرار الوظيفى والنفسى .

٣ — مصلحة العاملون بالمرفق :

ذلك ان انزال العقاب السريع بالعامل المخطىء فيه عبرة لبقية زملائه من العاملين ويدفعهم الى بذل الجهد حتى لايلحق بهم العقاب الذى أنزل بزميلهم ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أن توقيع الجزاء بعد فترة طويلة من شأنه أن يؤدى الى احساس الموظفين بعدم عدالته ، لوقوعه فى وقت قد لايكون فيه الخطأ ماثلا فى الأذهان فلايظهر له أثره

---

(١) انظر : صفحة ٥٠٤ من الرسالة حيث تحدثنا عن التقنين بالتفصيل .

الملموس ، ومن ثم تسوء العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين في العمل .

ومن ناحية ثالثة اذا قام الرئيس الادارى بالمماطلة أو التسويف من أجل توقيع العقاب أو تعميم الأمور المحيطة بالمخالفة ، فان ذلك له أكبر الأثر فى نفوس العاملين ، وبصفة خاصة اذا حدث وارتكب أحدهم فيما بعد مخالفة تأديبية وأنزل به العقاب الفورى على عكس معاملة زميلهم فى المخالفة الأولى .

خامسا : علاقة السلطة الرئاسية بالمرؤوس المخالف (المخطىء) :

العمل الادارى عمل انسانى وجماعى ، ومن واجب السلطات الرئاسية أن تدرك هذا وتضعه في الاعتبار عند قيامها بدورها فى مختلف مراحل العملية الادارية .

وترتيبا على هذا فان الرؤساء والمرؤوسين فى الجهاز الادارى لأى مرفق أو منظمة يشكلون أسرة واحدة ، وفريق واحد يتعاونون معا من أجل تحقيق أهداف هذا المرفق أو تلك المنظمة .

وبناء على ماتقدم فانه من واجب الرئيس الادارى أن يكون بالنسبة لمرؤوسيه سندا ومعينا لهم يلوذون به فى مشاكلهم وحاجاتهم التى تواجههم فى عملهم .

ولاشك أن لجوء الرئيس الادارى الى استخدام سلطة التأديب والعقاب ـ فى حالة ارتكاب أحد المرؤوسين لخطأ من الأخطاء ـ أمر يسىء الى هذه العلاقة الانسانية ، فطبيعة العقاب تولد العداء بين البشر . ولهذا كان من واجب السلطات الرئاسية أن تعمل قدر استطاعتها على تخفيف حدة مشاعر العداء والكراهية فى نفوس مرؤوسيها كرد فعل للعقاب .

ونرى أن سبيل السلطات الرئاسية الى ذلك يكون بمراعاة الضوابط

الآتية : ـ (١)

١ ـ أن يكون الرئيس الادارى عادلا مع جميع المرؤوسين لايتحيز ولايميل لأحدهم على حساب الآخرين ،ومن الطبيعى أن نجد فى المرافق العامة الرئيس الذى لايحب أو يقدر كل المرؤوسين بدرجة واحدة ، ولامعدى من قيام تنافر شخصى كما يتوافر تناقض وخلاف مزاجى بصور لايمكن حصرها ،وهذا كله يؤدى الى وجود معاملة ملهئة بالمحاباة والمشايعة والتحيز لبعض الأفراد ، مالم يضع هذا الخطر نصب عينيه دائما .

والرئيس الادارى الحق الذى يبقى دائما بمنأى عن التأثر بالحب والكراهية الشخصية ، فهو مثال للتوازن العقلى الناجح فى ادارة مرؤوسيه .

٢ ـ أن يضع الرئيس الادارى فى الاعتبار أنه لايوجد الانسان المعصوم من الخطأ . فكل بنى البشر خطاء ،ولهذا يجب أن يساعد مرؤوسه الذى يخطىء ، حتى يبذل قصارى جهده فى عمله وعلى عدم الوقوع فى الخطأ مرة أخرى .

٣ ـ ألا يجعل الرئيس الادارى علاقته الانسانية مع المرؤوسين سببا فى عدم توجيه النصح والارشاد فور حدوث أى خطأ .

٤ ـ أن يعرف الرئيس الادارى كل الحقائق ،وأن يتفهم المشكلة من جانب

---

(١) انظر فى هذا المعنى : ـ
جيمس منزيس بلاك ـ كيف تكون مديرا ناجحا صفحة ١٨٥ ومابعدها ـ ترجمة عبد الحليم ثابت .
جورج هالسى ـ ادارة الناس فن ـ صفحة ١٨٩ ـ ترجمة دكتور/أحمد زكى .
جون . م فيفنر ـ التنظيم الادارى ـ صفحة ٨٦ .
دكتور/نبيل اسماعيل رسلان ـ رسالة الدكتوراه المشار اليها ـ صفحة ٢٩٣ .
دكتور/محمد مختار عثمان ـ رسالة الدكتوراه المشار اليها ـ صفحة ٤٤٤ .

الموظف المخطئ ، من جانب رئيسه المباشر ، وذلك بأن يجرى الرئيس المختص بالتأديب مقابلة معهما ويقوم بتوضيح الخطأ الذى وقع ، وأن يستفسر من المرؤوس المخالف عن أسباب المخالفة والدوافع التى أدت اليها ، حتى يحس المرؤوس بعدالة من يحاسبه ويطمئن اليه فربما كان المرؤوس يعمل وسط عوامل بدنية مضادة لم يستطع السيطرة عليها ، وربما لاتتوافر له التعليمات الكافية عن العمل ، أو النقص فى تدريبه على العمل المكلف به ..... الخ .

فمن النادر أن يفشل الموظفين فى العمل لأنهم يقصدون هذا الفشل ولكنهم يفشلون لأنهم لاينجحون فى القيام بعمل ما يقصدون عله . ومن ثم فواجب الرئيس الادارى أن تتوافر له الحقائق قبل أن يقوم باستخدام سلطاته فى العقاب .

• — أن يتفهم الرئيس الطبيعة البشرية لمرؤوسيه ، ويطبق العقاب فى مكانه الصحيح فمن المعروف أن بعض الأفراد يحتاجون لرئيس قاس وعنيف والبعض يبذلون قصارى جهدهم اذا عملوا فى جو من التشجيع والاستماع الى آرائهم والتعرف على حاجاتهم .

كما يجب أن يعرف الرئيس متى يستعمل سلطة التأديب ومتى يتغاضى عن الأخطاء .

وبناء على ماتقدم اذا كان الخطأ يسيرا أو بسيطا فانه يجب على الرئيس ألا يفقد صوابه ويغضب بشدة ، وأن ينبه العامل المخطئ الى خطأه ، وبصفة خاصة اذا كان العامل حديث العهد بالخدمة ، أو كان يستجيب للتوجيه أو كانت اخطائه لاتنم عن سوء نية أو استهتار . أما اذا رأى الرئيس الادارى — بحسب سلطته التقديرية — أنه لابد من العقاب فان عليه ألا يلجأ لذلك الا بعد التأكد من عدم جدوى

كافة الوسائل والسبل الايجابية الأخرى بالنسبة للمرؤوس المخطىء[١]
فعندئذ يقوم بتطبيق العقاب بهدوء واتزان دون التأثر بالغضب
أو الانفعال حتى يكون قراره التأديبي عادلا ، كما يجب أن يبين
للموظف المخطىء كل ماقام به من أعمال خاطئة في عمله بأسلوب
هادىء وأنه لم يكن يتوقع منه صدور مثل هذا الخطأ .

فاللغة العنيفة والتهكم والسخرية ، والصوت الجاف والاساءة باللفظ
والاشارة أو التصرف ، أو الاهانة واهدار الكرامة الانسانية كلها أسلحة
خطرة لأنها تحث الشخص المنتقد على أن يدافع وأن يحاول أن يقوم
بهجوم مضاد فتسوء الأمور ولايتم الغرض التعليمي المقصود .

فمن واجب الرئيس الادارى أن يجعل المخطىء أنه قد أدرك أنه
كان مخطئا ، وأن يعرف لماذا كان مخطئا ، وأن يتم اعادته الى الطريق
السوى مع احترام دوافعه ، بالقدر الذى يجعله تواق لأن يتجنب
الخطأ بعد ذلك .

فاذا ماوقع الرئيس العقاب على المرؤوس المخطىء يجب عليه أن يبين
له أنه قد راع ظروفه وأنه استخدم معه أقل الجزاءات ، وأنه رغم خطئه
وعقابه فان هذا لن يؤثر فى علاقته الشخصية به ، وغير ذلك من
الأمور التى تخفف من حدة العداوة نحو الرؤساء .

٦ - يجب على الرئيس أن يتناسى مخالفة المرؤوس بمجرد عقابه وأن يشعره
بأنه معه ، وأنه على استعداد لمساعدته فى حل مشاكله التى ساهمت
فى وقوع هذا الخطأ قدر استطاعته .

كما يجب من ناحية أخرى معاملة المرؤوس بعد العقاب بمثل ماكان
يعامله به تماما قبل العقاب ، فان هذا الأسلوب يؤدى الى احساس

---

(١) انظر : دكتور/ابراهيم درويش - الاداة الحكومية فى مصر ووسائل رفع كفايتها الانتاجية - رسالة دكتوراه - صفحة ٢٥٨ .

المرؤوس بأن العقوبة كان مقصودا بها الخطأ الذى وقع منه فحسب وليس مقصودا بها ذاته هو .

٧ ـ على الرئيس الادارى أن يتابع سلوك وتصرفات المرؤوس بعد العقاب لمعرفة ماذا كانت العقوبة قد أحدثت أثرها من عدمه حتى يمكن للرئيس أن يتخذ الاجراء المناسب فى الوقت المناسب معه .

ولاشك أن هذا الوضع يتطلب من الرئيس الادارى قدرا كبيرا من النضج والوعى والدراية واللياقة ، ومن هنا كان من أهم مقاييس نجاح الرئيس فى عمله هو مقدار مايتبقى له من احترام فى نفوس مرؤوسيه بعد أن يوقع العقاب بأحدهم .

سادسا : دور السلطة الرئاسية فى الموازنة بين الحوافز الايجابية والحوافز السلبية ( الروادع ) : ـ

وفى ختام الحديث عن فاعلية السلطة الرئاسية فى التأديب يتعين علينا القول بأن المكافآت والعقوبات والدوافع الايجابية والخوف السلبى من الجزاء هى المنظم الأساسى للسلوك الانسانى .

وأن وجهة النظر السابقة فى الادارة القديمة والتى كانت سائدة منذ خمسين عاما تقريبا ركزت على التهديد بالعقاب والخوف منه ، فإما أن يسير المرؤوس فى عمله وفق أغراض السلطة الرئاسية وإما يفصل من عمله .

أما الاتجاه السائد الآن فى الادارة فانه يركز على الحوافز الايجابية والروح المعنوية للموظفين ، ويرجع هذا التغيير بصفة عامة الى قوة التنظيم النقابى الخاص بالعاملين الذى يحمى أعضاءه من الاجراءات التعسفية ، كما يرجع أيضا الى تزايد الوعى الاجتماعى والثقافى لدى السلطات الرئاسية فى المرافق العامة ، وادراكها بأن الحوافز الايجابية أبعد أثرا ـ فى تقدم المرافق ذاتها ـ من العقوبات السلبية المبنية على الخوف من العقاب .

ويثور التساؤل اذا كانت لاتزال هناك حاجة الى مفهوم التأديب والعقاب ، الا أن المعتقد حتى الآن أن هذه الحاجة مازالت باقية لأنه ليس من المتصور أن ننتظر من كل موظف وعامل فى الدولة أن يكون قديسا . ويشير " شستر بارنار " الى أن هناك أنواعا كثيرة من الأغراء ... ومع أن الدوافع الايجابية هى الأكثر فاعلية لما بها من قوة ذاتية دافعة الا أنها لاتكفى بمفردها ، والا لكنا وصلنا الى العصر المرتقب لحكم المسيح على الأرض (١).

والفكرة فى رأينا هى اذن قيام السلطات الرئاسية باحداث التوازن بين الوسائل المختلفة التى تؤدى الى تحقيق النتائج المرغوبة . وبدلا من اغفال العقوبات كلية فقد يبدو أقرب الى الصدق أن نقول أنه اذا زادت السلطات الرئاسية من فاعلية الحوافز الايجابية قلت حاجتها الى تطبيق العقوبات التأديبية ، وأنه من الواجب أن تقتصر العقوبة على أى حال على الحالات الفردية وأن يكون تطبيقها نادرا ، وأن تبذل العناية بالطبع حتى لايميل الميزان بعيدا فى أى من الاتجاهين. فالالغاء الكامل للعقوبات ينتظر أن يمثل سياسة فى غاية اللين تجعل الرئيس الادارى يتعرض للمشكلات عاجلا .

وفى أى نظام شامل فان المزج بين الالهام والتأديب بمقادير صحيحة يشكل العناصر المتكاملة للدواء المطلوب .

ولاشك أن كل هذا يتوقف الى حد بعيد على الصفات القيادية الشخصية للرئيس الادارى وفهمه لظروف كل حالة وتقديرها التقدير السليم ، ومن هنا فقوة الرئيس الحقيقية فى رأينا وكفاءته فى العمل تكمن فى أن يعرف متى وكيف يعاقب ومتى وكيف يكافىء ، وبمعنى آخر ممارسة سلطة العقاب والثواب

---

(١) انظر :

- Barnard, chester, the fonctions of executive (cambridge, mass 1938. Chapter 2 discusses human nqture and motivation in industry. p. 149

بالميزان الحساس .

وبعد ، فالعلاقة المثالية بين الرئيس والمرؤوس هى تلك المبنية على الاحترام والتقدير معا ولابأس من أن يكون هناك حرص على أداء الواجب المطلوب خوفا من غضب الرؤساء .

فالقاعدة الذهبية التى يعلمونها للرؤساء والقادة الاداريين فى جامعات الدول المتقدمة وبصفة خاصة فى الولايات المتحدة،تتلخص فى كلمتين " العصا " و " الجزرة " العصا لمن يعصى أى " العقاب " والجزرة لمن يحسن الأداء أى " الثواب " .وكل رئيس يستخدم سياسة العصا والجزرة بحكمة وبدون تفرقة بين الموظفين يحصل دائما على أفضل النتائج ،فى السرعة ودقة الأداء والفاعلية المطلوبة .

## المبحث الثالث
## ضمانات الموظف العام
## فى مواجهة سلطة التأديب

أدى انتشار المذاهب الاشتراكية الى شعور الموظفين والعمال بكيانهم ، والى زيادة مطالبتهم بضمانات ومزايا اجتماعية من خلال النقابات والاتحادات الممثلة لهم وممارسة أوجه الضغط المختلفة .

غير أنه من الملاحظ الآن على نظام الموظفين فى أغلب دول العالم هو وصول ضمانات الموظفين — فى مجال الوظيفة بصفة عامة ومجال التأديب بصفة خاصة — باعتبارها قيود على السلطات الرئاسية الى درجة خطيرة تهدد الخدمة العامة حيث أدت فى أحيان كثيرة الى شل سلطة الرؤساء الاداريين وعجزها عن فرض سيطرتهم وهيبتهم على المرؤسين فى المرافق العامة مما أدى الى مناداة رواد الادارة العامة باقامة نوع من التوازن بين مصلحة الموظفين فى الضمانات وبين المصلحة العامة للمرافق العامة فى أداء رسالتها بالفاعلية المطلوبة .

ورغم الاطلاق الذى تتميز به السلطة الرئاسية فى مصر — على النحو الذى سبق بيانه — سواء بالنسبة لشخص المرؤس أو بالنسبة لاعماله ، الا أن كلا من القانون والفقه والقضاء يؤكد أن هذه السلطة ليست حقا شخصيا ولا مطلقا للرئيس الادارى ، ولكنه اختصاص يباشره الرئيس الادارى على المرؤسين لصالح المنصب والمرفق ، فى حدود القوانين واللوائح التى تضع القيود المناسبة لهذه السلطة بما لايشل فاعليتها . وتهدف هذه القيود فى نفس الوقت الى كفالة الضمان والأمن والطمأنينة للعاملين فى المجال التأديبى — على مستويات السلم الادارى ضد أى انحراف من السلطات الرئاسية عند ممارستها لاختصاصها التأديبى (١).

---

(١) انظر: دكتور/فؤاد العطار — محاضرات فى التنظيم الادارى — صفحة ٢٠ .

وإذا كان النظام القانونى للموظف العام يقوم على أساس الترغيب والترهيب ،حيث يجب أن يكافئ المؤظف المحسن على عمله عن طريق المكافآت والعلاوات والترقيات وغيرها من المميزات المادية والمعنوية .... والموظف المسئ يجب أن يعاقب ،وإذا كانت الضمانة لازمة فى الحالتين فانها فى الحالة الثانية ألزم منها فى الحالة الأولى .

ولهذا فان الضمان يعد ركيزة فى المجال التأديبى ، لأن من دواعى المصلحة الخاصة للموظف ومن دواعى المصلحة العامة للمجتمع والوظيفة أن يمكن كل موظف ينسب اليه ذنب ادارى أن يثبت براءته ، أو يمكن من توضيح الظروف الملابسة لعمله والتى يسرت وقوع الخطأ أو ساهمت فى وقوعه لأن التأديب فى مجال الوظيفة العامة لايستهدف مجرد معاقبة الموظف المخطئ ، ولكنه يهدف فى المقام الأول الى سد الثغرات وعلاجها والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا من أجل العمل على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد بأكبر فاعلية ممكنة .

ونظرا للآثار الخطيرة التى تترتب على العقوبة التأديبية ، فان الاجراءات التأديبية السابقة على توقيعها تهدف الى اظهار الحقيقة فيما ينسب الى الموظف ، حتى يكون القرار الرئاسى أو حكم المحكمة بالعقوبة مبنى على سبب صحيح .

ومن المستقر عليه فقها وقضاء [1] ، وجوب احاطة الموظف العام ـ فى المجال التأديبى بقدر من الضمانات تمليها المبادئ القانونية العامة ، حتى ولو لم ينص عليها فى القانون ، وذلك فى كافة المحاكمات الجنائية والتأديبية ، ولاشك أن هذه الضمانات تمليها أيضا قواعد العدالة المجردة

---

(١) انظر : بلانتى ـ الوظيفة العامة ـ المرجع السابق ـ الجزء الأول ـ صفحة ٣٠٧ حيث يقرر أن ضمانات الاجراءات التأديبية يستفيد منها جميع العاملين أيا كان وضعهم القانونى . انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٠/٢/٢٧ ـ س ق ٥ ـ صفحة ٤٩٤ .

والأصول العامة فى المحاكمات بجميع أنواعها ، ولقد أكد كل هذه المعانى قضائنا المصرى منذ انشائه حتى الآن (١).

ولعل أهم ضمانات العاملين فى هذا المجال على النحو التالى :

(١) بالنسبة للسلطة المختصة بالاحالة الى التحقيق ونعنى بها السلطة التى تقوم بتوجيه الاتهام :

سبق القول أن التأديب فرع من فروع السلطة الرئاسية ، ويترتب على ذلك أن السلطة المختصة بالتأديب هى السلطة المختصة باصدار الأمر باجراء التحقيق فيما هو منسوب الى الموظف ، وضمانا لاستقرار الموظف فى عمله وعدم تعريضه للتجريح والاضطهاد والاتهامات ، التى يوجهها اليه أى انسان ، يجب ألا يبدأ التحقيق مع الموظف الا اذا كانت هناك خطورة حقيقية أو احتمال مقبول لارتكاب المخالفة المنسوبة اليه ، لأن من شأن التحقيق أن يثير الاشاعات حول الموظف ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه • ولذلك فان حق توجيه الاتهام تقصره القوانين واللوائح على طائفة من الرؤساء حتى لايتحرك هذا الاجراء الا بعد التثبت من جريمة الاتهام •

وبالنسبة للوضع فى مصر فقد نصت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠/٥٢ على أن الرؤساء الذين يملكون تأديب العاملين بصفة عامة وتوجيه الاتهام هم الوزير ووكيل الوزارة ورئيس المصلحة • لأن مقتضى السلطة الرئاسية أن يصبح من حق الرئيس الادارى متابعة ورقابة أعمال المرؤوس وتوجيهه لكشف اخطائه تمهيدا لتأديبه ، واذا قصر الرئيس فى كشف اخطاء مرؤوسه فانه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية • (٢)

---

(١) انظر : حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/١/١٨ ــ س ق ٧ ــ صفحة ٣٣٤ ــ حيث قرر أنه يجب أن يكون للتحقيق الادارى كل مقومات التحقيق القانونى •• " •

(٢) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا •• فى هذا المعنى الصادر فى ١٩٥٧/١٢/١٤ ، س ق ٢ ، صفحة ٤٠٢ •

(٢) بالنسبة للسلطة المختصة بالتحقيق :

يتولى التحقيق مع الموظفين المخالفين احدى جهتين :

أ ـ السلطة الرئاسية : التى يتبعها العامل المحال للتحقيق باعتبارها السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل على اعتبار أن التأديب فرع من فروع السلطة الرئاسية .

ب ـ النيابة الادارية : التى انشأت فى عام ١٩٥٤ وخولها المشرع اجراء التحقيق مع الموظفين كجهة معاونة للسلطات الرئاسية ، وتدعيما لها سواء فى مجال الاتهام أو التحقيق .

والالتجاء الى النيابة الادارية هو سلطة تقديرية وأمر تترخص فيه السلطات الرئاسية وفقا لمقتضيات الصالح العام (١).

وتجرى النيابة الادارية التحقيق الادارى على الأسس المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية الى حد كبير ، وكل مخالفة لتلك القواعد تؤدى الى بطلان الاجراءات وبالتالى الى بطلان المحاكمة الادارية ، وتتمتع النيابة الادارية بكافة الضمانات التى تكفل سلامة وحيدة التحقيق وبلوغه الغاية المرجوة منه .

وبناء على ماتقدم فان السلطات الرئاسية تستطيع أن تمارس التحقيق بأحد أسلوبين : ـ

ان تقوم بنفسها بالتحقيق عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه .

أو أن يقوم بالتحقيق ادارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية هى ادارة الشئون القانونية أو ادارة التحقيقات ، ويكون التصرف فى التحقيق متروكا

---

(١) انظر: حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٥/١١/٢٧ ـ س ق ١١ ـ صفحة ٦٩ .

للرئيس الادارى المختص •

وسوف نعرض للاجابة عن مدى حق الرئيس الادارى المختص بتوقيع الجزاء فى اجراء التحقيق بنفسه عند الحديث عن حيدة التحقيق •

ونضيف هنا بأن المشرع قد نص فى المادة ٣ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على ضرورة أن تقوم النيابة الادارية بارسال اخطار الى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف باجراء التحقيق ، قبل التحقيق وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف • وذلك حتى لايكون هناك تعارض بين اختصاص السلطة الرئاسية والنيابة الادارية اذا ماقامت الجهتان بالتحقيق فى نفس الوقت مع نفس الأفراد المخالفين •

(٣) بالنسبة لشكلية التحقيق :

تنص المادة ٧٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ٧٨ على أنه " لايجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا ، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الانذار أو الخصم من الأجر مدة لاتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء " •

كذلك تنص المادة ٨١ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على نفس الأسس حيث قررت أنه " لايجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا ، ومع ذلك يجوز بالنسبة الى جزائى الانذار والخصم من المرتب عن مدة لاتجاوز ثلاثة أيام والوقف عن العمل لمدة لاتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق فيها شفاهة على أن يثبت مضمونه فى المحضر الذى يحوى الجزاء " •

ويتضح من هذه النصوص أن الأصل فى التحقيق أنه يجب أن يكون مكتوبا لافرق فى ذلك بين ماتجريه النيابة الادارية وماتجريه السلطات الرئاسية (١) ويترتب على ذلك أن مخالفة هذا الشرط يعد مخالفة قانونية يترتب عليها البطلان •

واستثناء من هذا الأصل أجاز المشرع التحقيق الشفهى فى المخالفات اليسيرة التى لايتجاوز الجزاء فيها العقوبات الثلاث المشار اليها فى النص على أن يثبت مضمونه فى المحضر أو القرار الذى يحوى العقوبة وذلك لبساطة هذه العقوبات وعدم خطورتها •

وبالرغم من الحكمة الظاهرة من هذا الاستثناء الا أننا نرى أن هذا الاستثناء محل نظر ونرى وجوب تطبيق القاعدة العامة التى تقضى بكتابة التحقيق حتى نوفر الضمان الحقيقى للعامل المخالف فى سماع أقواله وتحقيق دفاعه أعمالا لنص المادتين السابقتين كما أن التحقيق الكتابى قد يكون أدعى الى تروى السلطات الرئاسية فى توقيع الجزاءات المذكورة على المخالفين من المرؤوسين •

(٤) مواجهة العامل بما هو منسوب اليه من مخالفات بوضوح (٢)

وتعنى هذه المواجهة تمكين العامل من الاحاطة بهذه المخالفات حتى يستطيع أن يدلى بأوجه دفاعه •• وتتمثل هذه الضمانات فى الآتى :

---

(١) انظر: حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٧/١/٢٢ ـ س ق ٢٢ ـ غير منشور ـ حيث قررت " أنه يمكن الاكتفاء بالتحقيق الجنائى الذى تجريه النيابة العامة فيما هو منسوب الى العامل من اتهام اذا ما كان هذا التحقيق قد اثبت مسئولية العامل وحقق دفاعه بشأنها ". كذلك حكمها فى ١٩٧٨/٢/١٨ ـ س ق ٢٣ ـ غير منشور •

(٢) انظر : نص المادة ٥٠ من اللائحة التنفيذية من القانون ٢١٠ ـ ١٩٥٢ •
وانظر: حكم المحكمة الادارية العليا فى هذا المعنى بتاريخ ١٩٦٧/١٢/١٦ ـ س ق ١٣ ـ صفحة ٢٧٣ •

أ ـ اعلان العامل بالمخالفات المنسوبة اليه :

تنص كل من المادة ٧٩ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، والمادة ٨١ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ على أنه " لايجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه . وهذه النصوص تقتضى فى نظرنا أن يعلن الموظف بالتهم المنسوبة اليه .

وطبقا للمادة ٢٣ من القانون ١١٧ ـ ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية يجب اخطار العامل أو الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه وبأدلة الادانة .

ويعد هذا الاعلان شرطا جوهريا ، وذلك لتمكين العامل من الدفاع عن نفسه ورفع المسئولية الملقاة عليه ، وهذا يقتضى ضرورة اعلانه أيضا بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى حتى يستطيع الحضور بنفسه أو بوكيل عنه أمام المحكمة للادلاء بأقواله وتقديم مستنداته وكل مايتصل بحقه فى الدفاع عن نفسه ، وألا يترتب على ذلك بطلان جميع الاجراءات التأديبية بعد ذلك بما فيها الحكم الصادر على أساسها (١)

ب ـ طبقا لنص المادة ٨ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته كما يجوز له الاطلاع على ملفه وعلى أوراق التحقيق بعد الانتهاء منه (٢) ولاشك أن هذا ما يراقبه القضاء ويعمل فيه حكمه .

(٥) تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه :

ان حق الدفاع حق مقدس فى جميع المحاكمات المدنية والجنائية والتأديبية ، ولهذا فان القضاء التأديبى يطبق فى هذا المجال نفس

---

(١) انظر : مجموعة المبادىء القانونية للمحكمة الادارية العليا من أكتوبر ١٩٧٥ ـ سبتمبر ١٩٧٦ ـ صفحة ١٣ .

(٢) انظر : دكتور/عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ـ الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة ـ ١٩٧٨ ـ صفحة ٢٦٠ ومابعدها .

الأسس المعمول بها فى المحاكمات الجنائية ، كما تنص على هذا الحق جميع قوانين التوظف المختلفة .

فقد نصت كل من المادة ٧٩ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ ، والمادة ٨١ من القانون ٤٨ لسنة ٧٨ على هذا الحق، كما نصت عليه أيضا المادة ٢٩ من القانون ١١٧ ـ ٧٨ فلايجوز توقيع عقوبة على الموظف الا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة أو شفهيا أو عن طريق محام عنه ـ كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم شخصيا ( المادة ٣٧ من القانون ٤٧ ـ ٧٢ الخاص بمجلس الدولة ) ولكن اذا لم يحضر المتهم فيجوز بعد اخطاره محاكمته والحكم عليه غيابيا .

ولاشك أن هذا الحق يقتضى سماع الشهود ، ولايتم أداء الشهادة الا بعد حلف اليمين ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك .

وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله النيابة العامة اذا رأت فى الأمر جريمة . فاذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لاتجاوز شهرين وذلك اذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو اذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة فى جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره طبقا للمادة ٢٧ ، والمادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ ـ ١٩٧٢ .

وبناء على ماتقدم يؤدى الاخلال بحق الدفاع الى بطلان التحقيق (١).

---

(١) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ٣١/٥/٥٣ ـ س ق ٧ ، صفحة ١٣٧٦ .

(٦) تطبيق مبدأ الحيدة :

من أهم الضمانات في المجال التأديبي هي اطمئنان المتهم الى حيدة من يحاكمه ، وتتحقق هذه الحيدة بمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام ، وسلطة توقيع الجزاء وتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حيدته وعلى هذا الأساس يجوز طلب رده اذا كان عضو في محكمة تأديبية أو مجلس تأديبي أو الطعن في القرار بعد صدوره للانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للرئيس الاداري . وذلك على النحو التالي :ـ

أ ـ بالنسبة لحيدة المحقق :

من المعلوم أن هدف التحقيق الاداري هو بيان الحقيقة بالنسبة للمخالفات المنسوبة للموظف المتهم وبناء على هذا فالتحقيق يتخذ كأساس لقرار السلطة الرئاسية في التأديب سواء بتوقيع الجزاء أو رفع الأمر للقضاء التأديبي ولهذا فان الأمر يستلزم أن من يقوم باجراء التحقيق أن تتوافر فيه عناصر الحيدة المطلوبة وهذا يعني انه لايجوز لشخص واحد أن يكون خصما وحكما في ذات الوقت ، لأن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ضمانا لحيدة من يجلس من المتهم في وضع الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن الى عدالة قاضيه وعلى تأثره بعيده سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة (١).

غير أنه اذا كانت الحيدة محققة في الاجراءات التأديبية القضائية ، حيث يتوافر الفصل بين الاتهام والحكم نظرا لقيام النيابة الادارية بالتحقيق والادعاء دون الاشتراك في المحاكمة التي تتولاها المحكمة التأديبية المختصة ،

---

(١) انظر: حكم المحكمة أ . ع . في ١٩٦٨/١١/٢٣ ـ س ق ١٤ ـ صفحة ٤٧ .

الا أن فى نطاق المرافق العامة يتعذر تحقيق مبدأ الحيدة فى المجال الادارى فى خصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الاداريين ، اذ تجمع السلطة الرئاسية فى أحيان كثيرة بين صفتى الخصم والقاضى ولهذا كان من المناسب والملائم أن من يقوم بالتحقيق غير من يصدر قرار الجزاء التأديبى .

ويجدر بنا هنا فى هذا المقام أن نشير الى أنه قد ثار خلاف فى الفقه عن مدى أحقية الرئيس الادارى المختص بتوقيع الجزاء فى اجراء التحقيق بنفسه .

فذهب بعض الفقهاء (١) الى أنه لايجوز أن يتولى الرئيس الادارى بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء ، اذ أنه فى هذه الصورة يجمع بين يديه سلطتى الاتهام والادانة ويقع الاخلال بمبدأ الحيدة ، وهو مبدأ لايجوز التضحية به فى مسائل التأديب ، وانه اذا قام أحد الرؤساء بالتحقيق فانه يصبح وحده غير صالح للتصرف فى التحقيق وتوقيع الجزاء ، ولكن العيب لايلحق الجهة الادارية التى يتبعها بل يجوز لرئيس آخر أن يمارس الاختصاص بتوقيع الجزاء ، لان عدم الصلاحية هو عيب شخصى يعلق بمن قام به سببه ، فيجعله وحده غير صالح لممارسة سلطة الادانة فيما حقق أو اتهم ولايمتد هذا العيب الى الجهة أو الهيئة التى يتبعها .

وأيد هذا الرأى الاستاذان محمد رشوان وابراهيم عباس منصور (٢) حيث يقولان أن الصورة الوحيدة التى تتحقق فيها عدم الحيدة ، هى الصورة التى يتولى فيها الرئيس المنوط به توقيع الجزاء على عامل معين ، اجراء التحقيق أو الاتهام بنفسه ، وفيها يقع الاخلال واضحا بمبدأ أو أصل قانونى

---

(١) انظر: دكتور/السيد محمد ابراهيم ــ شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ــ ١٩٦٦ ــ ص ٥٢٧ .

(٢) انظر : الاستاذان : محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور ــ الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام ــ ١٩٧١ ــ صفحة ٢٥ .

مستقر ، الا وهو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والادانة ، ومن ثم يكون متعينا فى هذه الحالة أن يترك ذلك الرئيس لغيره احدى السلطتين والا كان قراره فى هذا التحقيق معيبا بعيب عدم الصلاحية .

وذهب رأى آخر [١] الى أنه ليس هناك مايمنع الرئيس الادارى من أن يتولى وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء ، لذلك يتعذر فى هذا المجال اعمال القواعد الخاصة بالحيدة وماقد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده ، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن عندئذ على تمكينه من الطعن فى القرار بعد صدوره فعلا وذلك بطرق الطعن القضائية المقررة .

ويرى استاذنا العميد الدكتور الطماوى أنه لايوجد مانع قانونى من ممارسة الرئيس الادارى المختص لاجراءات التحقيق ، فالتأديب عن طريق الجهة الادارية المختصة ليس عملا قضائيا ، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرياسية لتقويم الخطأ ودفع عجلة العمل فى المرفق المنوط بالرئيس الادارى تسييره . وقد تقوم مصلحة فى أن يشرف الرئيس الادارى المختص بنفسه على تحقيق تحيط به اعتبارات خاصة حتى يحيط بدقائقه وبالظروف التى سهلت ارتكاب الخطأ لتلافيها مستقبلا ، ولكى يمارس اختصاصه التأديبى على هدى وبصيرة .

واعتبار الحيدة التى يقوم عليها القضاء لامحل له فى مجال التأديب الذى تمارسه سلطات ادارية ، لأن الرئيس الادارى سوف يشرف على التحقيق - فيما لو فصلنا بين التحقيق واصدار القرار التأديبى - هو مرؤوس فى نهاية الأمر للرئيس الادارى الذى سوف يمارس الاختصاص بالتأديب بعكس المعروف فى المجالات القضائية فى خصوص العلاقة بين الاتهام أو المحاكمة التأديبية .

---

(١) انظر : دكتور/عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - صفحة ٢٤٥ .

فاذا كان القضاء قد طبق قاعدة الحيدة فى حالة المجالس التأديبية ، فلانها جهات ادارية ذات اختصاص قضائى تستنفذ اختصاصها بمجرد اصدار قرارها ، شأنها فى ذلك شأن المحاكم التأديبية ، ومن ثم فانه من الناحية القانونية المجردة لايوجد سبب يحول بين الرئيس الادارى المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه اذا مارأى وجها لذلك ، وأن هذا اذا تم لايفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبى بتوقيع الجزاء (١).

ولكن مقتضيات الملاءمة فى الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف فى التحقيق ، لان ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية وتحصينا للرئيس الادارى المختص من التأثر باعتبارات معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل كافة مقوماته . فالأمر اذا هو أمر ملاءمة لا مشروعية .

ومن الملاحظ أنه فى نطاق الجهة الادارية ، يستوى أن يكون هناك فصل بين سلطة التحقيق أو الاتهام وسلطة توقيع الجزاء ، أو أن يكون هناك جمع بين السلطتين ، طالما أنه فى داخل الجهة الادارية يكون من يتولى التحقيق مرؤوسا وتابعا لمن سيتولى الفصل فى التحقيق وتوقيع الجزاء فغالبا مايسير هذا المرؤوس على ذات الاتجاه الذى يبديه رئيسه لمجرى هذا التحقيق .

كما أنه كثيرا مايأمر الرئيس الادارى الأعلى بالتحقيق مع موظف بمناسبة مخالفة معينة ، ويكون معروفا داخل الجهة الادارية أن الآمر بالتحقيق يريد توقيع أشد الجزاء على ذلك الموظف ، ويبذل القائم بالتحقيق كل جهده للايقاع بالموظف المخالف ليصل فى نهاية التحقيق الى الهدف الذى يريده الرئيس الأعلى والعمل على كسب رضاه .

---

(١) انظر: العميد الدكتور الطماوى ــ التأديب ــ صفحة ٥٤٢ .

كما يلاحظ من الناحية الأخرى أن المحقق عندما يقوم بعمله بكل حيدة وأمانه منفصلا عن أى تأثير أو توجيهات خارجية ، يسارع الرئيس الادارى الأعلى فى بعض الأحيان ، الى استبعاده من وظيفته ونقله الى مكان آخر لأى سبب من الأسباب .

والحل الذى نراه فى هذا الخصوص يكون عن طريق استقلال الادارات القانونية المختصة بالتحقيق عن الرؤساء الاداريين للمرافق العامة ، وجعل التبعية الادارية للعاملين بها لجهة مستقلة وهو مايكفل قيام المحقق بواجبه على الوجه الأكمل ، متخليا عن عوامل الانحياز والضغط الذى قد يواجهه فى عمله .

ب ـ حيدة هيئة المحاكمة :ـ

اذا كان من الصعب تحقيق مبدأ الحيدة بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية ، فان القضاء قد استقر على اعمال هذا المبدأ فى المحاكمات التأديبية ، التى تتم أمام المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية ، ولهذا فان من يشترك فى التحقيق أو سبق له الاشتراك فى مراحل الاتهام ليس له أن يجلس لمحاكمة المتهم ، وذلك ضمانا لحيدة القاضى أو عضو مجلس التأديب ، الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن الى عدالة قاضيه ، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة (١).

وقد رددت هذا المبدأ المادتان ٢٤٧ ، ٢٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية ، كما نصت المادة ٢٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه " فى حالة وجود سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد اعضائها يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى ،

---

(١) انظر : حكم المحكمة الادارية العليا فى ٦٨/١١/٢٣ ـ س ق ١٤ ـ صفحة ٤٧ ، سبق الاشارة اليه .

وللموظف المحال الى المحاكمة الحق فى طلب تنحية ".

ومن الملاحظ أن النص السابق قصر أعمال أحكام الرد على رئيس المحكمة أو أحد اعضائها وبالتالى لاتسرى تلك الأحكام على غيرهم ، لاسيما بالنسبة لعضو النيابة الادارية قياسا على عدم جواز رد عضو النيابة العامة وعدم خضوعه لاحكام الرد والتنحى .

غير أننا نرى أنه من الأفضل جواز رده، وحجتنا في ذلك هى العمل على توفير الضمان وبث الطمأنينة فى نفوس الموظفين المتهمين ، فقد تكون هناك خلافات أو حزازات شخصية سابقة ، يحتمل أن تؤثر على تصرفات عضو النيابة فى الدعوى ، هذا فضلا عن أن تصرفات النيابة ورأيها تكون تحت أعين هيئة المحكمة وبالتالى سوف يكون له تأثيره عليها عند اصدارها لحكمها فى القضية المعروضة .

واذا كان الرأى قد استقر على عدم جواز رد كاتب الجلسة لعدم اعتباره من أعضاء القضاء ، الا أن المحكمة الادارية العليا قررت أنه " وإن كان من المندوب استبدال غيره به دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابى " (١).

(٧) تسبيب القرارات الرئاسية والأحكام التأديبية :

أوجب المشرع المصرى فى قوانين التوظف المختلفة صراحة فى القرار التأديبى الصادر من السلطة الرئاسية أن يكون مسببا ،وقد ساير هذا الاتجاه قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ٧٨ حيث نص على وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا (المادة ٧٩) ، كما نص أيضا قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٧ لسنة ٧٨ على ذات المبدأ فى (المادة ٨١) .

كما أوجب المشرع أيضا فى القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص باعادة

---

(١) انظر: حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/١٢/٧ ـ س ق ٣ ـ صفحة ٢٢١ .

تنظيم النيابة الادارية وانشاء المحاكم التأديبية فى (المادة ٢٨) على أن تصدر الأحكام مسببة .

وأخيرا أوجب قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى (المادة ٤٣) توافر نفس المبدأ .

والتسبيب هام جدا لطمأنينة المتقاضين من ناحية ولاعمال رقابة القضاء من ناحية أخرى . وبناء على ذلك فان خلو القرار أو الحكم من الأسباب الواضحة أو قصورها أو تناقضها يعيبه ويبطله ويصبح مخالفا للقانون ويتعين القضاء بالغائه (١).

ولكى يؤدى التسبيب أهدافه يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص الموظف المتهم ، والأعمال المسندة اليه والأدلة التى استندت اليها المحكمة .

وبالاضافة الى شرط التسبيب فان المشرع قد اشترط أن تصدر الاحكام التأديبية بعد توقيعها من الرئيس والأعضاء الذين أصدروها وجاء النص على ذلك فى (المادة ٢٨) من القانون ١١٧ ـ ١٩٥٨ .

(٨) الرقابة الادارية والقضائية على التأديب :

تعد الرقابة الادارية والقضائية على القرارات والاحكام التأديبية من أهم الضمانات التى يتمتع بها الموظفين العموميين ولانبالغ اذا قلنا أنه بدون هذه الضمانات تصبح كافة الضمانات الأخرى نصوص لاقيمة لها ، اذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه السلطة القضائية .

وصدور القانون رقم ١١٧ـ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ذكرنا أن الاختصاص بالتأديب قد أصبح موزعا بين

---

(١) انظر: حكم المحكمة أ . ع . فى ١٩٧٨/٣/١١ الطعن رقم ١٣٣٢ ـ س ق ١٨ ـ غير منشور .

المحاكم التأديبية ومن السلطات الرئاسية فى الادارة .

وسوف نعرض بايجاز لدور الرقابة على التأديب بالنسبة لكل من الجهتين على النحو الآتى : ـ

أ ـ بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الاداريين :

(١) الرقابة الادارية (التظلم الادارى) :

تعتبر القرارات التأديبية قرارات ادارية ومن ثم فانه يجوز التظلم منها الى مصدر القرار أو التظلم منها رئاسيا لدى رئيس مصدر القرار ويجرى القضاء على تخويل مصدر القرار أو رئيسه حق سحب القرار التأديبى أو تعديله لعدم المشروعية أو الملائمة .

(٢) الرقابة القضائية (التظلم القضائى) :

كما يجوز الطعن فى هذه القرارات التأديبية أمام القضاء الادارى بالالغاء لعدم المشروعية أو بطلب التعويض عنها اذا ترتب عليها ضرر أو بكليهما معا .

ويكون كل ذلك وفقا للقواعد العامة التى تنظم قضاء الالغاء والتعويض[1].

ب ـ بالنسبة لاحكام المحاكم التأديبية

نصت المادة ٢٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن "أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولايجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا .

ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم (المادة ٣٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لسنة ١٩٧٢ الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم .

---

(١) انظر: العميد الدكتور الطماوى ـ د روس فى القضاء الادارى ـ قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام ـ دراسة مقارنة ـ ١٩٧٦ ـ صفحة ١١٩ ومابعدها .

ومن الملاحظ أن الموظف لايستطيع أن يطالب بالتعويض عن الأحكـــام التأديبية الا فى نطاق محدود جدا ،ونعنى بهذا النظام " مخاصمة القضاء"؟

أما بالنسبة لالغاء الحكم التأديبى ذاته فانه يطعن فيه مباشرة أمـــام المحكمة الادارية العليا وفقا للنظام المقرر فى هذا الصدد بحسب الطعـــون القضائية التى يمكن توجيهها الى هذا الحكم •

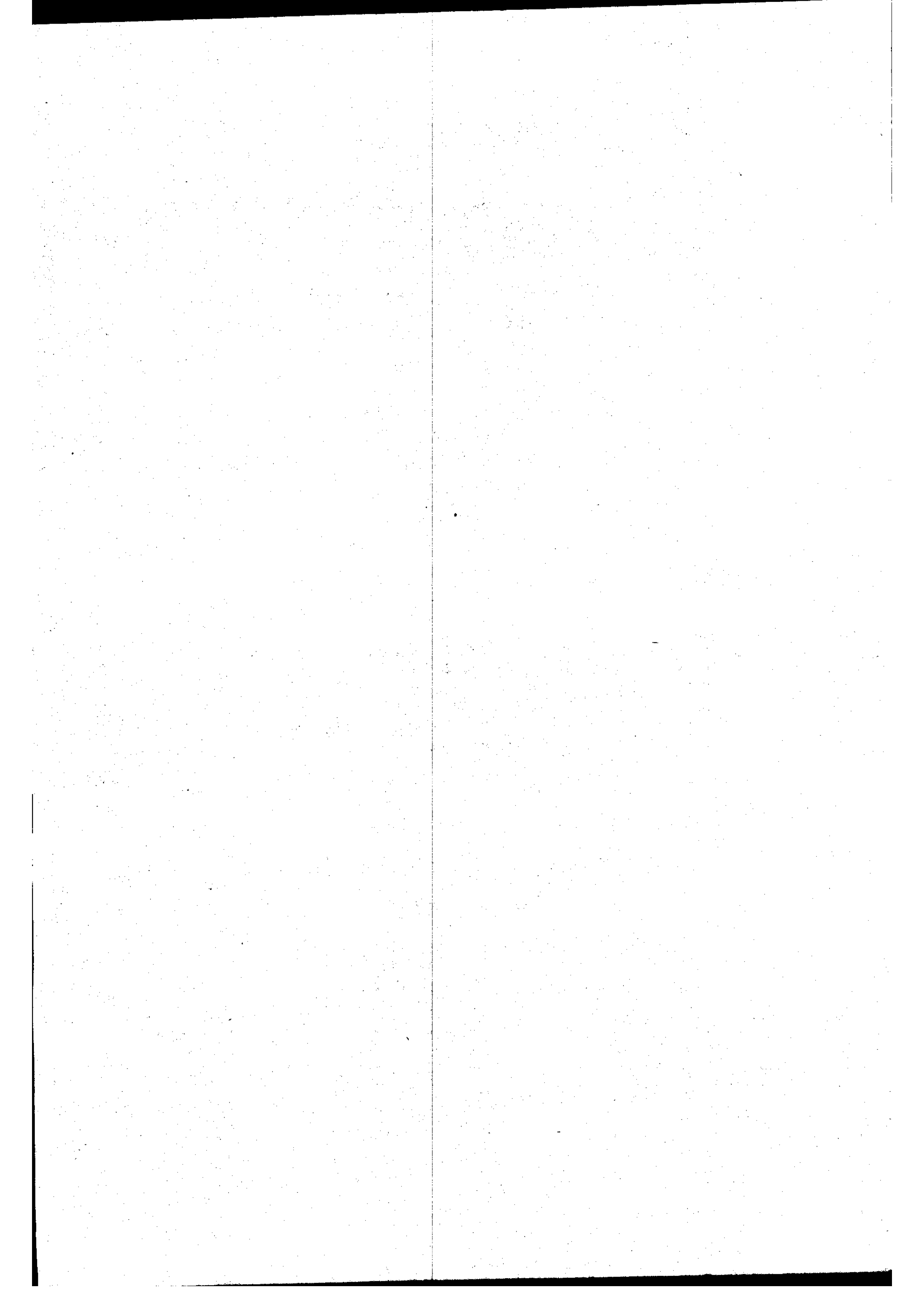
جـ ــ بالنسبة لقرارات مجالس التأديب :

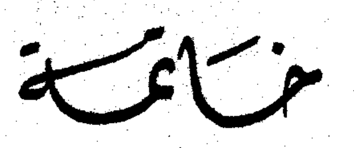
عاملت المحكمة الادارية العليا القرارات التى تصدر من مجالس التأديـــب بالنسبة لبعض الكادرات الخاصة فى مصر ــ معاملة الاحكام التى تصدر مـــن المحاكم التأديبية ، من حيث جواز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الاداريـــة العليا ،ومن حيث التعقيب على مدى ملاءمة الجزاء التأديبى للعقوبة الموقعة على الموظف المخطئ" •

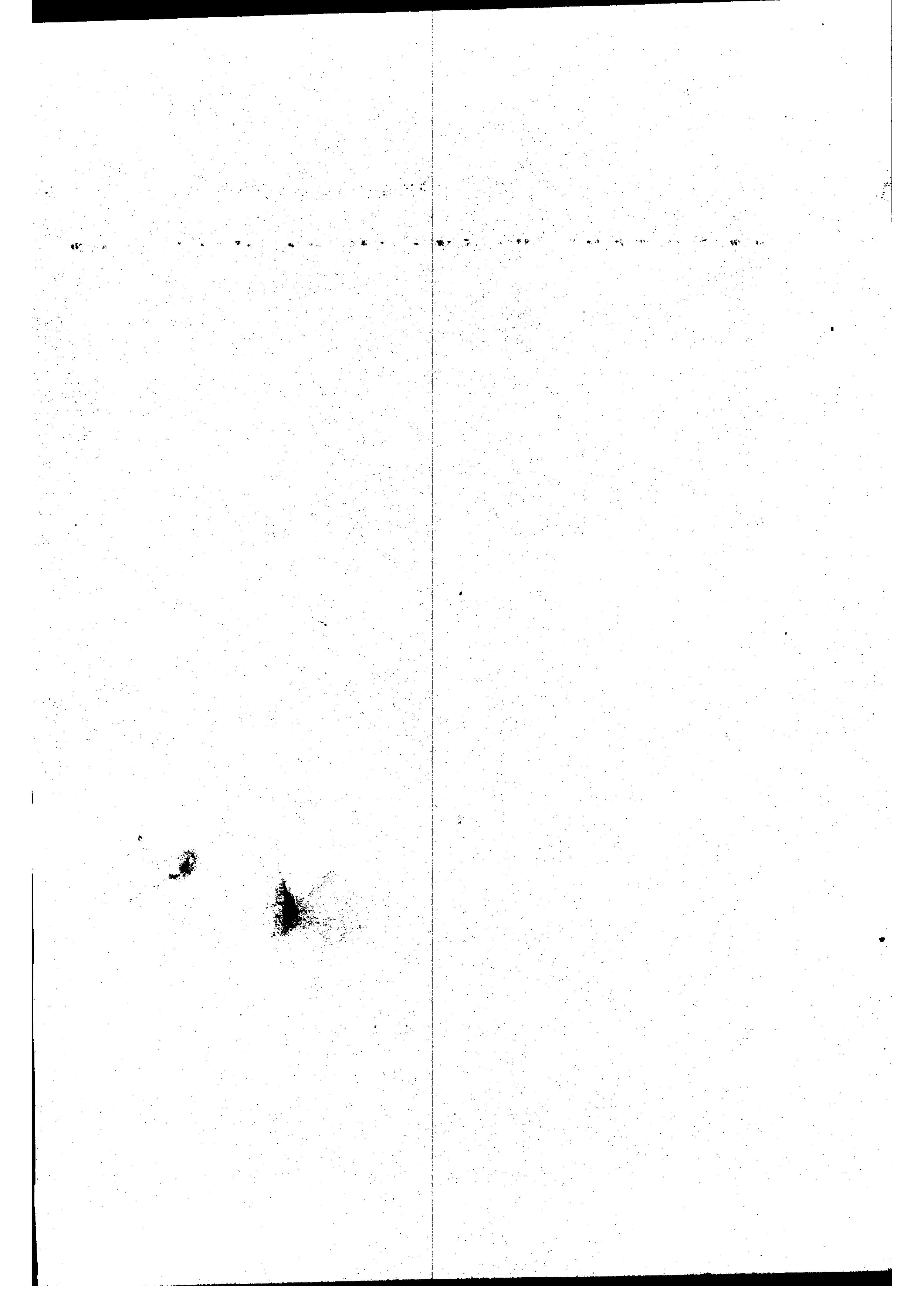
من العرض السابق يتضح لنا جليا أهمية الدور الذى تلعبه السلطـــة الرئاسية فى المجال التأديبى والعقابى وهو فى نظرنا لايقل أهمية عـــن دورها فى مجال الثواب ، فالثواب والعقاب هما وجهى عمله واحدة بالنسبـــة للسلطة الرئاسية وكلاهما جزء لايتجزأ من النظام الوظيفى للعاملين بالجهـــاز الادارى بالدولة •

والرئيس الادارى الناجح هو الذى يعرف كيف ومتى يستخدم سلطته فـــى المكافأة والثواب ومتى وكيف يستخدم سلطته فى التأديب والعقاب •

وفى نظرنا أن دور الرئيس الادارى فى هذا الصدد يأتى فى المرتبة الثانيـــة بعد دور المشرع فى القيام بمهمته الشاقة والعسيرة بالنسبة لعملية اقامة التـــوازن بين مقتضيات الفاعلية والضمان ، موفقا بذلك بين مصلحة المرفق الذى يرأســـه ومصلحة مرؤسيه بالصورة التى تؤدى الى وصول السفينة التى يقودها الى بـــر الأمان •




خاتمة



تناولت دراستنا السابقة وظائف السلطة الرئاسية فى مجال العملية الادارية وفى مجال الثواب والعقاب ،وبذلك نكون قد انتهينا من الحديث عن المظاهر المختلفة لأوجه النشاط التى تمارسها هذه السلطة فى التنظيم الادارى للمرافق والمنظمات العامة بالنسبة للمرؤسين الذين يعملون تحت رئاستها واشرافها .

ويحق لنا الآن التساؤل ، هل اكتملت هذه الدراسة على هذا النحو بالنسبة لتنظيم عمل السلطة الرئاسية فى الادارة ؟ — هل تقتصر فروع السلطة الرئاسية على هذا فحسب ؟ وهل استطاعت السلطات الرئاسية بما خوله لها القانون وعلم الادارة العامة من حقوق وصلاحيات من اكتساب ثقة المرؤسين والحصول على طاعتهم بالصورة المرجوة لتحقيق فاعلية الادارة وزيادة الانتاج فى المرافق العامة التى يعملون بها ؟

أننى لا أتردد فى أن الاجابة على هذا التساؤل سوف تكون بالنفى ، فرغم أن المشرع المصرى قد قطع شوطا لا بأس به فى النواحى التنظيمية المختلفة ،ورغم زيادة الحوافز الايجابية ، ورغم تدعيم سلطة الرؤساء الاداريون فى العقاب عن طريق توسيع الاختصاص التأديبى لهم وتعديد واضافة بعض العقوبات التأديبية — على النحو الذى عرضناه من قبل — الا أنه من الملاحظ أن كل هذه الوسائل التى بين يدى السلطة الرئاسية غير كافية وغير قادرة على حث العاملين المرؤسين على العمل ،ودفع عجلة الانتاج بالصورة المرجوة التى تتناسب وآمال المواطنين وتطلعاتهم وانجاز الاعمال والخدمات الخاصة بهم ورفع المعاناة عنهم .. ونحن نعتقد أن هذا كله راجع الى أن السلطات الرئاسية غير قادرة على تنمية الضمير والوازع لدى المرؤسين ، وعجزها أيضا عن توفير القدر الضرورى من الاخلاقيات الروحية التى تكفل تحقيق الأهداف القومية .. ويرجع هذا كله أيضا الى ضعف ايمان هذه السلطات بهذه القيم أو عدم وعيها بها وبفوائدها الأكيدة من تطبيقها فى العمل الادارى .

ان البنيان المعنوى والروحى للنفوس هو العمود الفقرى الذى ترتكز عليه الادارة الاخلاقية ، والسلطة الرئاسية فى ادارة المرافق العامة للدولة ، وهو أصعب بمراحل عديدة من البنيان المادى الذى ترتكز عليه الادارة المعاصرة ، لأن البنيان الأول يتطلب بعث وايقاظ الضمير فى كيان الفرد ، سواء أكان هذا الفرد عاملا للسلطة الرئاسية أو مرؤوسا لها ، وهذا البعث يجب أن تكون له صفة الاستمرارية ، وهذا لايتأتى الا بتربية عقائدية متينة وسط مناخ يعمه الاخاء والتكامل والاحترام فى علاقات الرؤساء بالمرؤوسين .

ان أول ماتثمره تلك التربية الدينية فى النفس الانسانية للموظف العام هى اخلاقا كريمة فى صورة فضائل معينة كالاخلاص فى العمل وحب الخير للغير ... وبعد ذلك تظهر ثمرات هذه الاخلاق والفضائل بدورها فى سلوك الفرد القويم (١) . سواء أكان هذا الفرد رئيسا أو مرؤوسا فى السلم الادارى .

والأسس المادية لتنظيم السلطة الرئاسية ـ على النحو الذى سبق بيانه عبر فصول هذه الرسالة ـ لاتستطيع وحدها التأثير فى مجتمع العاملين بالجهاز الادارى ، بل ان القيم الروحية المستمدة من الأديان السماوية كما يقول ميثاقنا الوطنى تستطيع أن تمنح الآمال الكبرى أعظم القوى الدافعة ، واذا كانت الأسس المادية لتنظيم التقدم ضرورية ولازمة ، فان الحوافز الروحية والمعنوية هى وحدها القادرة على منح هذا التقدم أنبل المثل وأشرف الغايات والمقاصد .

والقيم الروحية هى مجموع المثل والفضائل النابعة من الأديان السماوية التى تصل الانسان بربه . فجدير بالانسان أن يراعى هذه الصلة عندما يعامل أخيه الانسان سواء أكان رئيسا أو مرؤوسا ، وأن يستشهد بكل

---

(١) انظر: دكتور/صلاح الدين جوهر ـ مجلة الادارة ـ مجلد ٦ ـ عدد ٢ ـ أكتوبر ١٩٧٢ ـ فى مقال له بعنوان " سلطة الاخلاق ومسئولية رجل الادارة " .

ماتقتضيه هذه القيم من معاني وايماءات " فالله سائل كل أمرىء عما استرعاه حفظ ذلك أم ضيعه " .

وأولى بالسلطات الرئاسية أن تعمل على إشاعة هذه القيم ، بين جنبات المنظمة والاصرار على التمسك بها والعمل بها ، قبل اصرارها على تحقيق أى هدف من أهداف المنظمة ، لأنها هى الطريق الأسلم للوصول الى هذه الأهداف وتحقيقها ، وهى التى بدونها لابد أن يلازم المنظمة الضعف والفشل وسوء المصير فالله سبحانه وتعالى يقول " أفمن أسس بنيانه على تقوى الله ورضوانه خير أما من أسس بنيانه على شفا جرف هار فانهار فى نار جهنم والله لايهدى القوم الظالمين " .

ونشهد هنا أن القيم الدينية فى مجتمعنا الادارى قد تراجعت بشكل لايجوز السكوت عليه أو غض النظر عنه ــ نظرا للتحولات الاجتماعية العنيفة التى اجتاحت دول العالم أجمع فى اعقاب الحربين العالميتين الأخيرتين ، والتى أدت بكثير من الشعوب الى التشكيك فى جميع القيم القديمة التى عاشوا وازدهروا فى ظلها ، ومن هنا فاننا ننبه من الآن الى الارتباط الوثيق بين تنظيم وظائف وأعمال السلطة الرئاسية وبين القيم الروحية والاخلاقية التى نادت بها الأديان السماوية .

ونركز فى هذا المجال على القيم الانسانية السامية التى نادت بها الشريعة الاسلامية بصفة خاصة ، لأنها انفردت بتنظيم شئون الدنيا والدين ، وأوضحت العلاقات بين الشخص ونفسه ، وبينه وبين غيره من الناس ، وبينه وبين خالقه عز وجل " ونزلنا عليك الكتاب تبيانا لكل شىء (١) " ، كما أنه اذا أمعنا النظر فى القيم التى أوردتها الشريعة الغراء ، لوجدناها القيم التى يسعى الفكر الادارى العلمى المعاصر فى احدث اتجاهاته السلوكية الى تأكيدها وارساء نظم تطبيقها ، على النحو الذى عرضناه من قبل عبر

(١) سورة النحل ٨٩ .

فصول هذه الرسالة .

ونضيف الى هذا أن عرض وجهة نظر الفكر الادارى والاسلامـــــى ، مقارنا بالفكر المعاصر له قيمته العملية التى تتمثل فى ترسيخ الأصول العلمية للادارة ، على أساس من الايمان الواعى ، وفى ذلك خير ضمان لسلامـــــة وفاعلية التطبيق الادارى المستند الى الوازع الذاتى، وهو المدخل الانسانـى العقيدى الذى لم تبلغه بعد حركات الاصلاح الادارى فى عالم اليوم .

ومما يؤكد كلامنا هذا ماسبق أن قرره فى هذا الخصوص اثنين من كبار علماء الادارة الأمريكيين وهما الاستاذان " لوثر جولك"، " جيمس بولك" وذلك فى تقريرهما المقدم عام ١٩٦٢ بشأن تنظيم الادارة الحكومية فى مصـــر ، اذ يقولان " ومن المهم أن نعترف منذ البداية بأن أمر جهاز الحكم ليس بأهـم الأمور فالمعتقدات والقيم التى يرتكز عليها تفوقه أهمية وخطورة ، فاذا استطاع الجهاز الجديد أن يبعث هذه المعتقدات والقيم وأن يصوغها ويشكلها فى صورة نظم فان التقدم الذى يحرزه الشعب حقا لايكمن فى النظم الحكوميـــة بل فيما تقوم عليه من قوى اخلاقية وفلسفية وروحية " (١).

ونحن من جانبنا اذا رجعنا الى المصادر الأساسية للشريعة الاسلامية نجد أنها تتركز فى مصدرين أساسيين وهما القرآن والسنة ،وكل منهما يعكس القيم الاسلامية الأصيلة التى لاتنحرف نحو الاتجاه المادى للفكـــــر الادارى العلمى ولايتطرف فى الاتجاه الانسانى للفكر الادارى المعاصر ، بل نجده بين ذلك قواما ، اذ يحقق التوافق التام بين مصلحتى الفرد (الموظـــف) أو الجماعة (المرفق العام) معا ،ولايسمح بطغيان أحدهما على الآخر وهـــو الاتجاه الرشيد الذى تنشده الانسانية فى عالم اليوم .

واذا كنا نختتم رسالتنا ببيان التنظيم الأمثل للسلطة الرئاسية فـــــى

---

(١) سبقت الاشارة اليه .

الادارة،فانه فى رأينا ليس هناك تنظيم حقيقى يدنو من التنظيم الـذى وضعته الشريعة الاسلامية فى هذا الصدد ، باعتبار هذه الشريعة جامعة وشاملة لكل شئ - على ماسبق أن ذكرنا - وباعتبار أحكام هذه الشريعة خالدة خلود الدهر .

وعلى هذا الأساس نعرض لنماذج من الهدى القرآنى والنبوى ، هاديا لكل من الرؤساء والمرؤوسين فى مجال الادارة العامة .

فبالنسبة لمفهوم السلطة الرئاسية [1] ، أقام الاسلام تكوين المرافق العامة على أساس التدرج الرئاسى مستهدفا بذلك تحقيق مصلحة هـذه المنظمات ومصلحة العاملين بها لبلوغ الأهداف المرسومة لها .

كما يعتبر الاسلام هذا التدرج الرئاسى اختبارا للرؤساء والمرؤوسين ، لأنه يكشف عن مدى استخدامه فى اصدار أوامر ملزمة تحقق مصلحة الجماعة وأعضائها معا ، ومدى اطاعة المرؤوسين لهم ، بالتزام هذه الأوامر والعمل بمقتضاها ويتحدد فى ضوء ذلك كله مبدأ وحدة القيادة والتوجيه فـى الادارة العامة .

وفى هذا يقول الله سبحانه وتعالى " وهو الذى جعلكم خلائف فـى الأرض ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم فيما أتاكم [2]" .

وهذا التدرج لايتنافى مع مبدأ المساواة الاسلامى الانسانى ، لانـه لايستند الى وضع طبقى تسلطى فى المجتمع بل يستند الى العمل والوظيفة ، فحيث يتفاوت الأفراد فى المدارك والقدرات والقابليات فانهم سيتفاوتـون بالتالى فى مستويات العمل وأدائه . فالتدرج الرئاسى هنا يستند الـى تدرج الأعمال والوظائف وتفاوتها وهو مايبينه قوله تعالى " ولكل درجات مما عملوا

---

(١) انظر : الدكتور/حمدى عبد الهادى - الفكر الادارى الاسلامى والمقارن - الكتـاب الأول - الطبعة الأولى ١٩٧٣ - صفحة ١٦٦ - صفحة ١٦٨ .

(٢) سورة الانعام - الآية ١٦٥ .

وليوفيهم أعمالهم وهم لايظلمون [١].

أما عن أساس تفاوت الأفراد في أعمالهم ومن ثم تدرجهم حسب هذه الأعمال ؟ فان القرآن الكريم يوضح ذلك بأن مرجعه التفاوت في المعرفة والخبرة ومصدرها العلم . ولهذا يقول سبحانه وتعالى " نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذى علم عليم [٢]" . كما يقول " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبيرا [٣]" .

ولما كان التخطيط يقوم على الحقائق والمعلومات التى ينبغى تقصيها بدقة وصدق من حيث الأساليب والأشخاص والوقت قبل تقدير الأمور [٤]. فان القرآن الكريم يوضح أن الرؤساء الاداريين ـ الذين لايعتمدون على الحقائق ويستندون الى الظن يضلون عن أهدافهم . مثلما جاء فى سورة يونس (٣٦) " ومايتبع أكثرهم الا ظنا ان الظن لايغنى عن الحق شيئا " .

ولمواجهة التحديات المستقبلة حتى لايترك الأمر تحت رحمة الظروف والمفاجآت والأخذ فى الاعتبار توقعات المستقبل والامكانيات المتاحة فان الله تعالى يقول فى سورة الانفال (٦٠) " وأعدوا لهم مااستطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم وآخرين من دونهم لاتعلمونهم الله يعلمهم " .

واذا كان الاسلام يدعو الى تمثل الهدف قبل مباشرة الاعمال فانما ذلك لكى يتفق العمل فى أسلوبه وتوقيته مع القصد والنية وذلك باشتراط استحضار النية عند أداء الأعمال وجعلها مناط تقييمها ولذا يقول سبحانه

---

(١) سورة الاحقاف ـ الآية ١٩

(٢) سورة يوسف ـ الآية ٧٦ .

(٣) سورة المجادلة ـ الآية ٨٣ .

(٤) انظر الدكتور/محمود ابراهيم عساف ـ فى مقال له ورد بالوثيقة رقم ٤٩٣ ـ مركز الوثائق بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

" قل كل يعمل على شاكلته فربكم أعلم بمن هو أهدى سبيلا (١) " .

كما يقول الرسول الكريم " انما الأعمال بالنيات وانما لكل امرئ ما نوى " .

ولاشك أن وحدة الهدف فى التخطيط تقتضى تماسك الجماعة — رؤساء ومرؤوسين — وترابطها وهو مايتجلى فى قوله سبحانه " واعتصموا بحبل الله جميعا ولاتفرقوا " كما جاء فى سورة آل عمران — الآية ١٠٣ ، وما القول المأثور فى الاسلام " اعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا (طويل الأجل) واعمل لآخرتك كأنك تموت غدا (قصير الأجل) الا حثا على التفكير العقلى المنطقى المسبق قبل الاقدام على العمل ، وهو الدعامة التى تعتمد عليها السلطات الرئاسية فى التخطيط .

وفى مجال التنظيم يقول الله تعالى فى " سورة التوبة " :

" والمؤمنين والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ويقيمون الصلاة ويؤتون الزكاة ويطيعون الله ورسوله " أى أنهم يأمرون بعضهم بعضا حتى تنتقل الأوامر والنواهى بسلاسة فيما بينهم وفى هذا حث على تنظيم المجتمع .

ولنرى ماورد عن التدرج الهرمى الرئاسى فى التنظيم وما يصاحبه من سلطات ومسئوليات حيث ذكر الله تعالى فى آياته تقسيم الناس ووضعهم فى درجات وفقا لتمايزهم من حيث القدرات ، فلقد ورد فى آية الانعام — ١٦٥ — حكمة هذا التنظيم وعلاقته بالمسئولية المترتبة على تلك القدرات حيث يقول جل شأنه " وهو الذى جعلكم خلائف فى الأرض ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم فيما آتاكم ... " .

كما يورد فى آية الزخرف — ٣٢ — غرض التنظيم من حيث تقسيم العمل بين الناس وتحديد السلطات التى بها تهيمن السلطات الرئاسية

---

(١) سورة الاسراء — الآية ٨٤ .

العليا على المرؤوسين فى المستويات الأدنى حيث يقول " نحن قسمنا بينهم معيشهم فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا " .

واذا كانت السلطة تعنى قدرة الرؤساء على اتخاذ القرار الملزم للآخرين ، الذين يتعين عليهم تنفيذه واطاعته . فان أصحاب السلطة هم أولو الأمر الذين أوجب الله اطاعتهم تبعا لاطاعة الله واطاعة رسوله اذ يقول سبحانه " وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم " . ( سورة النساء ـ آية ٥٩ ) .

ومن الملاحظات الملفتة للنظر ، ان الاسلام لم يستخدم لفظ السلطة ، تجنبا لما قد يتبادر الى الذهن منها من نزعة التحكم أو التسلط ، التى أخذت على الفكر الادارى العلمى ، وانما حرص الاسلام على انتظام الجماعة وانضباط أعضائها حفاظا على كيانها باطاعة أولى الأمر فى الجماعة وهم أصحاب السلطة المخولون صلاحية اتخاذ القرارات الملزمة .

وفى الاسلام تقترن السلطة بالمسئولية ، بمعنى المحاسبة على استخدامها مع الارتباط القائم بينهما ، والمسئولية هنا مسئولية شخصية ولا تتعدى مسئولية الفرد الى سواه وهو ما ذكرته الآية الكريمة فى سورة الطور ـ ٢١ ـ " كل امرئ بما كسب رهين " .

ويربط الرسول الكريم بين السلطة والمسئولية على نحو انسانى اجتماعى ، حيث تأخذ السلطة مفهومها الفطرى السليم الذى عرفته البشرية ابتداء فى خلية المجتمع الأولى وهى الأسرة ، أنها رعاية شئون الآخرين وخدمتهم وهو المفهوم الأصلى لكلمة الادارة وذلك فى الحديث الشريف المعروف " ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " ، فالامام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته ، والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عن رعيته ، والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وولده وهى مسئولة عنهم ، والخادم راع على مال سيده ،

وهو مسئول عنه . ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " ، أنها أسمى توجيهات الفكر الاسلامي في حقل الادارة والتي يتضاءل أمامها أي فكر آخر مهما أضفينا عليه وعلى رواده من قداسة علمية مصدرها تشبعنا بدراسة الفكر الغربي وما استتبعه من ولاء ثقافي وتبعية فكرية حجبت عنا أصالة فكرنا الاسلامي .

كما يدعو الاسلام الى التنظيم غير الرسمي والترابط الأخوي بين أعضاء الجماعة - رؤساء ومرؤوسين - انتماء لوحدة الشعور بينهم وفي ذلك يقول سبحانه " انما المؤمنون أخوة فأصلحوا بين أخويكم واتقوا الله لعلكم ترحمون " ، ويذكر المسلمين بنعمة التآلف فيقول تبارك وتعالى " واذكروا نعمة الله عليكم اذ كنتم أعداء فألف بين قلوبكم فأصبحتم بنعمته أخوانا " .

كذلك يقول تعالى " لايكلف الله نفسا الا وسعها (١) " وفي هذا ما يشير لمبدأ تقسيم العمل بين الرؤساء والمرؤوسين بحسب قدرة كل فرد منهم ، كما يشير الى نطاق الاشراف وتفويض السلطة حيث ينبغي أن يتلائم ذلك النطاق مع طاقات الاشراف وهي محدودة بطبيعتها . وفي هذا المقام يقول المؤمنين داعين ربهم في بقية الآية " ربنا ولاتحملنا مالا طاقه لنا به .. " .

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يتخير توظيف عماله - أي الرؤساء الذين يعينهم في مهام يحددها لهم - من بين صالحي أهله وأولى الدين والعلم الذين يتمتعون بالقوة والأمانة عملا بقوله تعالى " أن خير من استأجرت القوي الأمين " وكان يختارهم على الأغلب من بين المنظور اليهم في العرب لكي يكون لهم منزلة عند المؤمنين فيوقرهم هؤلاء من صميم قلوبهم ، ويطيعونهم عن رضا فيحسنون العمل الذي يوكل اليهم وذلك تطبيقا لقول الله تعالى " ياأيها الذين آمنوا لاتتخذوا بطانة من دونكم

---

(١) سورة البقرة - الآية ٢٨٦ .

لا يألونكم خبالا " (١).

واذا كان التدريب فى التنظيم يعنى تزويد السلطة الرئاسية للأفراد بالقدرات الذهنية والبدنية لمباشرة نشاطهم ، والعلم هو الذى يزودهم بهذه القدرات وينميها ، لهذا فان الاسلام يحض الأفراد - رؤساء ومرؤوسين - على التزود بالعلم فيقول سبحانه مخاطبا رسوله الكريم " قل رب زدنى علما " وذلك باعتبار العلم هو المنطلق لاكتساب القدرات المختلفة .

واذا كان الأمر كذلك فأولى بالرؤساء على كافة المستويات أن يهتموا بتدريب مرؤوسيهم للفوائد الأكيدة التى تعود عليهم فى هذا المجال باعتبار التدريب أحد العناصر الأساسية الهامة فى التنظيم لتحقيق فاعلية الادارة .

وفى مجال الاشراف والتوجيه يؤكد الاسلام حتمية الرئاسة كضرورة اجتماعية ، ولهذا قال الرسول صلى الله عليه وسلم " لايحل لثلاثة يكونوا بفلاة من الأرض الا أمروا عليهم أحدهم " ويقول " اذا خرج ثلاثة فليؤمروا عليهم أحدهم " (٢).

والرئاسة أو القيادة فى الاسلام ليست قيادة متسلطة ولا قيادة متراخية . يقول الله تعالى " فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم فى الأمر فاذا عزمت فتوكل على الله ان الله يحب المتوكلين " .

ومن هذا يتضح أن الرئاسة أو القيادة فى الاسلام هى بلغة العصر قيادة ديمقراطية ، كما يتضح أن القيادة فى الاسلام لها أسسها وقيمها

---

(١) سورة آل عمران - الآية ١١٨ .

(٢) انظر :

دكتور/محمد عبد المنعم خميس - مجلة الادارة - العدد ٤ - ابريل ١٩٧٨ - صفحة ٥٤ .

دكتور/حمدى عبد الهادى - المرجع السابق - صفحة ١٩٦ ومابعدها .

الشوكانى - نيل الأوطار - الجزء الثامن - طبع الحلبى - ١٦٦١ - صفحة ٢٦٨ .

الاخلاقية والروحية التى تحدد واجباتها فى علاقتها بالمرؤوسين .

فالسلطة الرئاسية تقوم على الشورى ،والقدوة الحسنة " لقد كان لكم فى رسول الله أسوة حسنة .. " ، وتقوم على الرعاية والمسئولية " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " ، واسداء النصح " مامن عبد استرعاه الله فلم يحطها بنصحه الا لم يجد رائحة الجنة " ،والحوار المبنى على الاقناع " وجادلهم بالتى هى أحسن " ، وعدم اختلاس جهد الغير ،وعدم غلق الباب دون حوائج الناس ، وتقصى الحقائق " ياأيها الذين آمنوا ان جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة فتصبحوا على فعلتهم نادمين " ، وتنمية التعاون الاختيارى بين العاملين " وتعاونوا على البر والتقوى ... " .

كما تقوم الرئاسة فى الاسلام على الرحمة والحب " فبما رحمة من الله لنت لهم .. " (١) ، والعدالة وعدم المحاباة ،ورضا الجماعة ،واصطفاء المستشارين ، والاتصال بالرعية " سياسة الباب المفتوح " وتقدير الأمور وعدم التعجل فيها .

أما عن الرقابة فقد كان معمولا بها فى الدولة الاسلامية بكل دقة رغم ماكان يتبع فى اختيار الموظفين والعمال ممن تتوافر فيهم قوة الايمان ، ومضاء العزيمة والحرص على مراقبة الله فى كل مايقومون به من أعمال ، فلقد ارسخ القرآن فى نفوسهم ماأبعدهم عن الانحراف الخطأ بأن الله هو الرقيب مهما أخفوا من أمور .

وتقوم الرقابة فى الاسلام على الرقابة الذاتية وهى الرقابة النابعة من رقابة الضمير ،وخشية الله سبحانه وتعالى . فيقول الرسول صلى الله عليه وسلم " حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا " فلم تترك الأمور على عواهنها ، ولم

---

(١) انظر: الشيخ محمد الغزالى ـ وثيقة ١٨٠٠ ـ مركز الوثائق ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، حيث أشار الى أن الرياسة تعنى " أن يكون الانسان فوق غضبه وتصرفاته مع الناس " وذلك فى مقال له بعنوان " القيم الدينية والروحية وأثرها فى المجتمع " .

يترك العاملين والولاة يتصرفون بما يحلو لهم ، فهم بشر وهم معرضون للخطأ كما لايخلو أن يكون من بينهم من يميل الى الانحراف ، فالنفس أمارة بالسوء فكان رسول الله صلى الله عليه وسلم من بعده الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم يشرفون بأنفسهم عليهم ويراقبون أعمالهم وتصرفاتهم ويحاسبونهم عليها .

وتقوم الرقابة الذاتية على التناصح بين المسلمين فيما بينهم بالائتمار بالمعروف والتناهي عن المنكر وبهذا يستطيعوا أن يحققوا مجتمعا فاضلا ويكونوا خير أمة أخرجت للناس .

ويؤكد القرآن الكريم هذه المعاني فيقول تعالى " ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون (١)

والرقابة الذاتية هي أداة التغيير في السلوك لتطوير المجتمع ، فيقول الله تعالى في هذا الشأن " ان الله لايغير مابقوم حتى يغيروا مابأنفسهم (٢)

وما من شك أن الأخذ بهذه الرقابة على مستوى المرافق والمنظمات العامة سواء بالنسبة للرؤساء والمرؤوسين فيه الاصلاح الادارى المنشود تلقائيا دون أي اجراء آخر .

ويقرر الاسلام ان الله سبحانه وتعالى محيط وبصير وخبير بأعمال البشر وأنه رقيب عليهم بالنسبة لها فيقول تعالى " والله بما تعملون بصير (٣)، و " ان الله كان عليكم رقيبا (٤) ، وفي ضوء هذه المتابعة والرقابة الالهية لأعمال البشر يوجهنا الله سبحانه وتعالى الى اجراء رقابة ومتابعة من هذا القبيل بمعرفتنا دنيويا ، وهذا مايشير اليه صراحة قوله تعالى " وقل أعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون (٥) . ـ كما يشير بأن غاية الرقابة هي

---

(١) سورة آل عمران ـ الآية ١٠٤ .
(٢) سورة الرعد ـ الآية ١١ .
(٣) سورة آل عمران ـ الآية ١٥٦ .
(٤) سورة النساء ـ الآية ١ .
(٥) سورة التوبة ـ الآية ١٠٥ .

تصحيح الأخطاء والانحرافات لاثابة المحسن ومعاقبة المسيء فيقول سبحانه " وأن ليس للانسان الا ماسعى وأن سعيه سوف يرى ثم يجزاه الجزاء الأوفى (١) " .

ونخلص مما تقدم الى أنه مادام عمل الانسان وسعيه فى هذه الحياة هو أساس مسئوليته فانه يتعين تقييم ورؤية هذا العمل بواسطة الآخرين ، باتباع وسائل الرقابة والمتابعة المختلفة عن طريق الاشراف وتقارير النشاط الدورية ، وممارسة التفتيش على اختلاف أنواعه وأجهزته ، وهو ماتستند اليه الرقابة والمتابعة وفق أحدث أصولها العلمية وأساليبها الفنية ووفق ضوابط ومعايير محددة لتقييم الأداء .

وبالنسبة للمعايير التى تقوم عليها الرقابة فان لنا فى توجيهات القرآن الكريم خير مرشد فى هذا الصدد ، فالله خلق الكون وأبدع صنعه وأحكم تشييده ، وفق معايير وضوابط دقيقة قدرها ، فيقول سبحانه " أنا كل شىء خلقناه بقدر (٢) " ، " وخلق كل شىء فقدره تقديرا (٣) " .

ولهذا كان خليقا بنا فى ضوء هذا التوجيه الالهى ـ أن نسير فى فكرنا وسلوكنا سواء أكنا رؤساء أو مرؤوسين على نحو رشيد ووفق أصول وضوابط محددة .

كما يضع سبحانه وتعالى المقاييس الحق والموازين القسط ، لأعمال الناس يحاسبهم على مقتضاها يوم القيامة ان ثوابا أو عقابا . وفى هذا يقول " ونضع الموازين القسط ليوم القيامة فلا تظلم نفس شيئا (٤) " ، فمن ثقلت موازينه فأولئك هم المفلحون ومن خفت موازينه فأولئك الذين خسروا أنفسهم (٥) "

---

(١) سورة النجم ـ الآية ٣٩ ، ٤٠ .

(٢) سورة القمر ـ الآية ٤٩ .

(٣) سورة الفرقان ـ الآية ٢ .

(٤) سورة الأنبياء ـ الآية ٤٧ .

(٥) سورة الأعراف ـ الآية ٨ ، ٩ .

وعلى ضوء ماسبق يتعين على السلطات الرئاسية والجهات المعينة أن تضع معدلات للاداء ومقاييس للاعمال لكى تكون المساءلة عنها والمحاسبة عليها موضوعية وعادلة .

واحكاما للرقابة والمتابعة يجب أن تحصى الأعمال ، وتسجل الانجازات بدقة فتدون فى تقارير . وفى هذا يقول الله تعالى " وكل انسان ألزمناه طائره فى عنقه ونخرج له يوم القيامة كتابا يلقاه منشورا أقرأ كتابك كفى بنفسك اليوم عليك حسيبا (١) " .

واذا كان واجب الطاعة يؤسس فى المقام الأول على اعتبارات قانونية ، فان له أصولا أخرى تستمد من قواعد ومبادئ الدين والأخلاق (٢) .

فالطاعة للرؤساء تقوم على أساس الثقة فى أوامرهم ، وافتراض الكفاءة فى جانبهم ليتبوأوا مقاليد الأمور فى المرافق العامة ، خاصة اذا أضفنا الى تلك القرينة ، قرينة المشروعية التى تفترض فى الأوامر الرئاسية (٣) .

ولقد وضع الاسلام نظاما أمثل للحقوق والواجبات ، وامتدادا لهذا النظام وازن الاسلام بين الواجبات الانسانية السابقة التى يفرضها على الرئيس الادارى فى كل موقع ، وماينبغى له على المرؤسين من حق الطاعة بالتزام أوامره ونواهيه .

فمن لزم الطاعة حقت له الرعاية اذ يقول سبحانه " واخفض جناحك لمن اتبعك من المؤمنين (٤) " .

وطاعة أولى الأمر فرض أوجبه الاسلام وأمر به الله سبحانه وتعالى حيث

---

(١) سورة الاسراء ـ الآية ١٣ ، ١٤ .

(٢) انظر : لاباند ـ القانون العام ـ الجزء الثانى ـ سنة ١٩٠٢ ـ صفحة ١٤٦ . فهو يقول :

(٣) راجع وابارد ـ المرجع السابق ـ صفحة ١١ .

(٤) سورة الشعراء ـ الآية ٢١٥ .

يقول " ياأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم فان تنازعتم فى شئ فردوه الى الله والرسول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا " .

كما دعا الى هذا الواجب الرسول الكريم عليه حيث يقول " اسمعوا وأطيعوا وان استعمل عليكم عبد حبشى رأسه زبيبة " .

ومن المقرر فى التشريع الاسلامى ، أن أوامر الرؤساء التى توجه الى المرؤسين يجب أن تستهدف تحقيق المقاصد التى توافق أحكام التشريع الاسلامى ، والتى توجز فى اقامة مجتمع أيا كان حجمه وقدره ، ترفرف عليه راية الفضل والعدل . وحين تتجاوز تلك الأوامر هذا الهدف فتفرض على الموظفين مايؤدى تنفيذه الى ارتكاب معصية بيقين فان الموظف يكون فى حل من الطاعة مهما كان شأنه من اصدر تلك الأوامر (١).

فالموظف فى الاسلام يجب عليه أن يطيع أمر رئيسه وشرط الطاعة الا تكون فى معصية الخالق فان تضمن الأمر معصية فلا سمع ولا طاعة (٢).

قال الرسول الكريم " السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحبه وكره مالم يؤمر بمعصية فان أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة " .

وهكذا لايبيح التشريع الاسلامى للعامل فى مجال الخدمة المدنية ، اطاعة الأوامر التى تخالف شريعة الله ، والميزة فى الاسلام أن نظمه وتعاليمه الأساسية لايوكل أمرها الى سلطة تشريعية فى المجتمع ، أو لقرارات أولى الأمر انما الجميع من الحاكم الى بقية الهيئات الحكومية محكومون بشريعة

---

(١) راجع بالتفصيل دكتور/محمد سلام مدكور ــ الحكم التخييرى أو نظرية الاباحة عند الأصوليين والفقهاء ــ القاهرة ــ ١٩٦٥ .

(٢) انظر : ابن تيمية ــ السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ــ طبعة ابريل ١٩٦٠ ، مطبعة الجهاد ، صفحة ٧ .
دكتور عبد العزيز عامر ــ التعزير فى الشريعة الاسلامية ــ ١٩٥٦ ــ صفحة ٢٠٨ ، ٢٠٩ .

الاسلام وعدم الخروج عليها نصا وروحا (١).

ولايفرق الاسلام فى خصوص واجب الطاعة بين المدنيين والعسكريين ، فهى تحرم على المرؤوس مدنيا أو عسكريا طاعة أمر الرئيس المخالف للشريعة الاسلامية .

فلاتوسع من دائرة عدم الشرعية التى تباح للجندى دون الموظف المدنى وذلك " .. التزاما للحاكم أن يسلك سبيل الاستقامة ولاينحرف عن أوامر الدين حتى يظفر بتعاون رعيته معه ، وسيرهم فى اتجاهاته ،وعلى مقتضى توجيهاته ، وهو فى هذا يختلف عن القانون الذى يفرق بين الجندى والمدنى ،فلا يسمح للجندى بمخالفة أوامر رئيسه مطلقا فيما هو من اختصاصه، وان كانت تسوغ لغيره من المدنيين عدم طاعة أمر الرئيس ، اذا كان غير موافق للقانون" (٢).

والشريعة الاسلامية مثلما هو فى القانون الوضعى ، لاتجرد الموظف المرؤوس من شخصيته ، بل تمنح له حرية التفكير ، وتمتدح فيه القدرة على مواجهة المشاكل التى تصادفه ، كما تتطلب من الموظفين الوعى التام لادراك الهدف من مباشرة وظائفهم ، فيطيعون الأوامر الصالحة ،ويعصون الأوامر الطالحة .

هذا والاحترام بين الرئيس والمرؤوس واجب اسلامى اخلاقى يتابع الاثنين فى كل مكان يلتقيان فيه ،والاحترام والتوقير لايقيد المرؤوس فى ممارسة حرياته وحقوقه لاداخل الوظيفة ولاخارج الوظيفة ،وقد أدرك هذا المعنى بثاقب فكره الخليفة عمر بن الخطاب ،فرغم أخذ ولاته بالشدة واجبارهم على خدمة الناس وعدم التعالى عليهم لم يكن يتهاون فيه شعوره

---

(١) راجع محمد عبد الله الشيبانى ــ الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الاسلامية ــ مدخل للنظرية ــ ١٩٧٧ ــ صفحة ٨١ .

(٢) راجع دكتور/محمد سلام مدكور ــ المرجع السابق ــ ص ٣٢٠ ومابعدها .

فى كل مايتعلق بالهيبة لهم من قبل مرؤسيهم وكان يوقع العقوبات على من يخرج على واجب الاحترام ، أو يجترئ بدون وجه حق على الأمراء والرؤساء القائمين على شئون المسلمين (١).

واذا كانت الحوافز تعنى كل العوامل والوسائل التى يكون من شأنها حث الموظفين على أداء واجباتهم بمزيد من الجد والاهتمام لتحقيق الفاعلية المنشودة وزيادة الانتاج ، فقد حرص الاسلام على مراعاتها فيقول سبحانه وتعالى " ان الله لايضيع أجر من أحسن عملا " وجزاء الحسنة عشرة أمثالها وجزاء السيئة سيئة مثلها ، وللأجر هنا مفهوم شامل لسائر الحوافز التى يوفرها الله لعباده الصالحين سواء أكانت مادية أو معنوية .

والاسلام يقضى بمكافأة الناس على قدر عملهم ، فلايتساوى المجد فيهم مع الخامل أسوة بما قرره الله تعالى " لايستوى القاعدون من المؤمنين غير أولى الضرر والمجاهدون فى سبيل الله بأموالهم وأنفسهم فضل الله المجاهدين بأموالهم وأنفسهم على القاعدين درجة (٢) " .

كما يبين سبحانه وتعالى الشق الايجابى والشق السلبى من الحوافز فيقول " فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره (٣) " . وهذا مايقتضيه دور السلطات الرئاسية فى تطبيق سياسة الحوافز السليمة على الأفراد حتى ترتفع معنوياتهم وينتظمون فى سلوكهم لتحقيق أهدافهم وأهداف المرافق التى يعملون بها .

ومن الملاحظ أن الأجر فى الاسلام كمقابل مادى للعمل يشمل الحوافز النقدية والعينية (٤) ، كما يرتبط الأجر بالعمل ومقدار الانتاج فيقول الله

---

(١) راجع فى التفاصيل : العميد الدكتور الطماوى ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، صفحة ٦٦٩ .

(٢) سورة النساء ـ الآية ٩٥ .

(٣) سورة الزمر ـ الآية ١٨ .

(٤) انظر : دكتور/حمدى عبد الهادى ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٩٤ ـ ١٩٦ .

سبحانه " ولكل درجات مما عملوا وليوفيهم أعمالهم وهم لايظلمون " وهـــذا يعنى تحليل أنواع الوظائف ومعدلات أدائها ومستوياتها كما ينادى بـــه الفكر الادارى الحديث الآن .

ويطالب الاسلام أن تكون الحوافز فورية ومحددة ومعلومة حتى يكون لها تأثيرها الفعال ، كحافز للعامل على أداء عمله . فيقول الرسول الكريم " من استأجر أجيرا فليسم له أجرته " . " أعطوا الأجير حقه قبل أن يجف عرقه ".

وأيضا يطالب الاسلام بأن تكون الحوافز مجزية ومحققة لحاجات العامـل ونفقاته ، ولذا كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يعطى الآهل حظـين ويعطى العزب حظا واحدا . وهو ماتسعى اليه قوانين التوظف المختلفـة والفكر الادارى الحديث من اشباع حاجات العاملين .

وفى مجال التوظيف والترقية تقضى قواعد الدين الاسلامى بالتزام مبدأ الجدارة بمعنى تولية الأصلح للوظيفة وذوى الكفاية والنزاهة عملا بقوله تعالى " ان خير من استأجرت القوى الأمين (١) " .

والقوى هنا من تتوافر فيه القدرات الذهنية والبدنية التى تتطلبهـــا الوظيفة بحسب طبيعتها وحاجاتها فى السلم الادارى .

وفى مجال الصلاحية يقول الرسول صلى الله عليه وسلم " من ولى مـن أمر المسلمين شيئا فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقـد خان الله ورسوله " .

وبناء على هذا اذا ماوقع اختيار السلطات الرئاسية على أحد الأفـراد المشهود لهم بالكفاية ،وكانت كفايته هذه تقل عن كفاية الآخرين فـان الاختيار فى هذه الحالة يكون قد خالف أصلا تشريعيا فى الاسلام (٢).

(١) سورة القصص ــ الآية ٢٦ .

(٢) انظر: دكتور/محمد السيد الدماصى ــ تولية الوظائف العامة ــ القاهرة ــ ١٩٧١ ــ صفحة ٥٣ .

ومن ناحية أخرى أخذ الرسول الكريم بفكرة الاختبار قبل الاختيار وذلك عندما أسند منصب القضاء الى معاذ بن جبل وذلك عندما سأله "بماذا تقضى ؟ فأجاب بكتاب الله . فسأله فان لم تجد ؟ أجاب بسنة رسول الله . فسأله فان لم تجد ؟ أجاب أجتهد برأى ولا آلوه
فقال الرسول : الحمد لله الذى وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله ".

وهكذا حرص الاسلام على أن تكون تولية الوظائف على أساس الصلاحية والكفاءة ووضع الشخص المناسب فى المكان المناسب وهو ماينادى به الفكر الادارى الحديث .

وتشمل العلاقات الانسانية والمهنية فى الاسلام السلوك الانسانى وترتبط به . فاذا كان الداعى لبناء علاقات بين الناس تقوم على أساس المحبة وحسن الخلق هو رسول الله صلى الله عليه وسلم فمن أهدى منه سبيلا فى معاملاته وتصرفاته ؟ لقد أدبه ربه سبحانه وتعالى فأحسن تأديبه حتى وصفه بقوله " وانك لعلى خلق عظيم " .

ومن القيم الاسلامية فى هذا المجال الأمانة والعدالة . فالأفراد أمناء على مايعهد اليهم بمباشرته من أعمال وظيفية . فالموظف مؤتمن على مصالح المواطنين وعلى ماتحت يده من أموال ومواد وعلى صحة مايعرضه من بيانات ومعلومات وآراء على رؤسائه ومؤتمن على مرؤسيه بإسداء النصح والتوجيه السديد اليهم وتدريبهم واتباع العدالة فى معاملتهم وتقييمهم وتقويمهم . (١)

ولهذا نص الاسلام على أداء الأمانة والعدالة فيقول سبحانه " ان الله يأمركم بأن تؤدوا الأمانات الى أهلها واذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل " (٢).

---

(١) انظر:
دكتور/أحمد رشيد ـ المرجع السابق ـ صفحة ٤١٦ .
دكتور/حمدى عبد الهادى ـ المرجع السابق ـ صفحة ١٨١ وصفحة ٢٨٢ .

(٢) سورة النساء ـ الآية ٥٨ .

وهكذا ينادى الاسلام بالتزام جانب الأمانة والعدل فى كل الأحوال لضمان الحياد والموضوعية لنجرد أقوالنا وأفعالنا من النزوع الى المحاباة أو الانتقام .

كما يطالب الاسلام الموظف بالتعاون مع سائر المحيطين به من جمهور وزملاء أو رؤساء أو مرؤوسين ، لتحقيق الصالح المشترك للمجتمع كله .

وهذا ما أمرنا به الاسلام فيقول تعالى " وتعاونوا على البر والتقوى ولاتعاونوا على الاثم والعدوان "(١) .

ويربط الاسلام التعاون بالرحمة فيخاطب الله سبحانه الرسول عليه الصلاة والسلام " وما أرسلناك الا رحمة للعالمين "(٢) ، ويقول الرسول الكريم " من لايرحم الناس لايرحمه الله " .

فأولى بالأفراد أن يتعاونوا ويرحموا بعضهم البعض سواء أكانوا رؤساء أو مرؤوسين حتى تتسم علاقاتهم بالرفق ، ويتحقق الترابط الاجتماعى الفعال وعلاقات العمل البناءة الهادفة .

ومن جانب آخر يدعو الاسلام الى السلوك الذى يتسم بالقصد والاعتدال والاتزان فى العمل ، والانضباط والرشد فى التصرف ، فلا تهاون أو تعنت ، ولا تقتير أو اسراف ، ولا سلبية أو جمود ، ولا انطلاق بلا ضوابط أو حدود .

وفى هذا يقول سبحانه " ولاتجعل يدك مغلولة الى عنقك ولاتبسطها كل البسط فتقعد ملوما محسورا "(٣) .

كما يدعو الاسلام الى التزام الحقيقة فى القول والفعل ، وهو ما يؤدى

---

(١) سورة المائدة ـ الآية ٢ .

(٢) سورة الأنبياء ـ الآية ١٠٧ .

(٣) سورة الاسراء ـ الآية ٢٩ .

الى صحة البيانات والمعلومات والتقارير فى شتى الشئون الوظيفية فــــى علاقات الرؤساء والمرؤوسين ومن ثم تكون الخطط والتصرفات مبنية على أســس سليمة .

ولهذا فقد أشاد الله سبحانه بالصدق والصادقين فيقول فى شــأن أنبيائه صلوات الله وسلامه عليهم " ووهبنا لهم من رحمتنا وجعلنا لهم لسان صدق عليا (١) " .

كما بشر الله الصادقين بثوابه وأنذر المنافقين بعذابه فيقول سبحانــه " ليجزى الله الصادقين بصدقهم ويعذب المنافقين ان شاء أو يتوب عليهــم ان الله كان غفورا رحيما (٢) " .

ويربط الاخلاص بالصدق فيقول سبحانه " أنا أنزلنا اليك الكتاب بالحق فاعبد الله مخلصا له الدين (٣) " .

واذا كان الاقتراح يعنى اتاحة الفرصة للموظفين لابداء آرائهم بخصوص تحسين ظروف العمل لتحقيق وفر فى الزمن أو المجهود أو تقليل النفقــات ، فانه يعد من النظم الديمقراطية البناءة والمفيدة فى مجال المرافق العامــة حتى تؤدى خدماتها بالفاعلية المرجوة .

ولهذا يعد هذا النظام من مقومات الدين الاسلامى الذى يقوم علــى الشورى والتناصح بين الأفراد ، فيقول الرسول الكريم " الدين النصيحة للــه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم " .

وهكذا يدعو الاسلام الى فكرة التناصح المتبادل بين أفراد الجماعة فى شكل توجيهات صادرة الى المرؤوسين ومقترحات مقدمة الى الرؤساء على أساس

---

(١) سورة مريم ـ الآية ٥٠ .

(٢) سورة الأحزاب ـ الآية ٢٤ .

(٣) سورة الزمر ـ الآية ٢ .

انسانى قويم .

ومما هو جدير بالذكر أن الله سبحانه وتعالى قد أمر رسوله الكريم بالمشاورة فيقول " وشاورهم فى الأمر (١) " ، " وأمرهم شورى بينهم " وفى هذا أمر واضح بتبادل المشورة بين الرؤساء والمرؤوسين فى مختلف درجات السلم الادارى فى المرافق العامة ، فيجب على الرئيس الادارى أن يشاور مرؤوسيه فيما يتخذه من قرارات ، وذلك بمعرفة آرائهم ووجهات نظرهم حتى يصل الى الرأى المقنع ليصدر القرار على أساسه وهذا الواجب يفرض على المرؤوسين واجب الأمانة والاخلاص فى ابداء الرأى عند طلبه منهم (٢).

ولاشك أن الشورى تنمى شخصية الفرد وترفع معنوياته وتخلق الاحساس بالانتماء الى المرفق الذى يعمل فيه لمشاركته بالرأى فى شئونها ، والنتيجة الثمرة لذلك كله هى تأكيد جماعة الفكر والتفاهم بين العاملين جميعا رؤساء ومرؤوسين .

وفى مجال تفويض السلطة ، يقول جل جلاله " ياأيها الذين آمنوا لاتتخذوا بطانة من دونكم لايألونكم خبالا (٣) ، وفى هذا مايشير الى أنه لاينبغى أن نفوض السلطة الا لمن يكون محل للثقة وأهلا للأمانة التى يحملها .

وتطبيقا لذلك كان رسول الله عليه الصلاة والسلام يتخير عماله أى الموظفين الذين يعينهم فى مهام يحددها لهم من بين صالحى أهله وأولى الدين والعلم حتى يحسنوا العمل الذى فوضوا فيه (٤).

---

(١) سورة آل عمران ـ الآية ١٥٩ .

(٢) انظر فى هذا المعنى : الشيخ محمود شلتوت ـ الاسلام عقيدة و شريعة ـ مطبعة الادارة العامة للثقافة الاسلامية بالأزهر ـ القاهرة ـ ١٩٥٩ ـ صفحة ١٤٧ .

(٣) سورة آل عمران ـ الآية ١١٨ .

انظر :

(٤) دكتور/محمود ابراهيم عساف ـ المرجع السابق ـ صفحة ٦ ، ٧ .

الماوردى (أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى ) ـ الاحكام السلطانية ـ الباب الثانى ـ تقليد الوزارة ـ ١٩٦٦ .

كما كان يشترط لكى يكون تفويض السلطة فعالا ويؤتى أحسن الآثار ، أن يكون الشخص الذى تفوض اليه السلطة قادرا على ممارستها ، بمعنى أن تتوفر لديه صفات القائد الناجح ، فضلا عن الدراية الفنية بالعمل الذى يوكل اليه . وفى هذا المعنى يقول النبى صلى الله عليه وسلم فى حديثه الشريف " رواه الحاكم " " من ولى من أمر المسلمين شيئا (أى صاحب سلطة أصلية ) فولى رجلا (أى فوضه) وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " .

وبالنسبة لعقاب الموظف فى الاسلام ، فان التشريع الاسلامى لم يعرف التفرقة الحديثة القائمة الآن بين العقوبات الجنائية والعقوبات التأديبية فى المجال الوظيفى ، ولكنه يعرف العقوبات بصفة عامة ويقسمها الى ثلاثة أقسام :(١)

الحدود .. وهى العقوبات الثابتة بنص فى القرآن أو السنة فى جرائم فيها اعتداء على حق الله تعالى وهى حد السرقة ، وحد قطع الطريق ، (الحرابة) وحد الزنا وحد القذف وحد الشرب وحد الردة .

القصاص .. وهى العقوبات الثابتة بالنص فى الجرائم التى يكون فيها اعتداء على العباد ، وأساس القصاص المساواة بين ماوقع من الجانى بالفعل ومايكون من عقاب . وهو مايعرف فى المجال التأديبى الآن بمبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ الوظيفى (٢)

وهذين القسمين فيهما تطبيق كامل لمبدأ لا جريمة ولاعقوبة الا بنص المعروف فى العصر الحديث .

---

(١) انظر: الاستاذ الامام المرحوم محمد أبو زهرة ــ الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى ــ العقوبة ــ صفحة ٧ ، ٨ ، طبع دار الفكر العربى .

(٢) انظر: الاستاذ الامام المرحوم محمد أبو زهرة ــ الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى ــ الجريمة ، صفحة ٧ ــ ١١ ، طبع دار الفكر العربى .

التعزير .. وهي العقوبات التي لم يرد نص من الشارع ببيان مقدارها وترك تقديرها لولي الأمر ،وهي قد تكون تعزيرات لحقوق الله وقد تكون لحقوق العباد .

واخلال الموظف بواجبات وظيفته طبقا لمفهوم القانون الاداري الوضعي يعتبر في نظر الشريعة الاسلامية من الجرائم التي تستوجب التعزير لأنها جرائم غير واردة على سبيل الحصر ويترك تقديرها للقاضي حسب الظروف والملابسات (١) .. وبناء على ذلك ينظر في التعزير الى أحوال الموظفين فان منهم من ينزجر باليسير ومنهم من لاينزجر الا بالكثير ، كما تختلف عقوبة التعزير باختلاف درجة الجريمة التأديبية (٢).

والعقوبات التعزيرية لها صور عديدة فمنها مايصيب الشخص في حياته (كالاعدام) أو في جسمه (كالجلد) أو في حريته (كالحبس والنفي) أو في ماله (كالغرامة والمصادرة) أو في مركزه الوظيفي (كالفصل والتوبيخ واللوم) (٣).

وبناء على ذلك يجوز في الشريعة الاسلامية فصل أو عزل أى موظف ارتكب منكرا فكل من يخون الأمانة المعهودة عليه ـ طبقا لقوله تعالى " ان الله يأمركم بأن تؤدى الأمانات الى أهلها ... " ـ من الموظفين يجوز تعزيره بالفصل أو العزل من ولايته . ومن أمثلة ذلك " ولاة أموال بيت المال اذا خانوا فيها ، ومن يقبل الهدية بسبب العمل ، ومن يعتدى على مرؤوسيه من رعيته .

وبعد هذه هي عقوبات السلطة الرئاسية النابعة من القيم الاسلامية ،وهذه

---

(١) انظر: دكتور/عبد العزيز عامر ـ التعزير في الشريعة الاسلامية ـ الطبعة الأولى ـ القاهرة ١٩٥٥ ، صفحة ٢١٥ .

(٢) انظر: عثمان بن على الزيلعي الحنفي ، تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق ـ الطبعة الأولى ـ المطبعة الأميرية سنة ١٣١٣ هـ ـ الجزء الثالث ـ صفحة ٢٠٧ ومابعدها .

(٣) انظر: دكتور/عبد العزيز عامر ـ المرجع السابق ـ صفحة ٢١٥ .

هى حقوقها ، وهذه هى واجباتها ومسئولياتها نحو نفسها ونحو مرؤوسيها ونحو المرفق الذى تديره ، ومن هذا يتضح أن الاسلام أكثر فهما لمعنى الرئاسة الحقيقية الانسانية ، ودورها الأمثل فى فاعلية الادارة ، كما يتضح أن الاسلام قد سبق فى هذا المجال كل ماكتبه العلماء والفقهاء فى هذا العصر .

ألا تجمع هذه القيم الروحية والاخلاقية أبلغ وأشمل ماقيل فى العصر الحديث مما ينبغى أن يلتزم به الرؤساء والمرؤوسين فى الادارة العامة .

هذه عجالة عن الفكر الادارى الاسلامى ، أضعها أمام الباحثين والكتاب فى ميدان الادارة بصفة عامة والسلطة الرئاسية بصفة خاصة ، لعلهم بشىء من التعمق فى دراسة تراثنا الاسلامى يكتشفون الكثير مما وصل اليه التقدم فى هذا الفكر الخالد . الأمر الذى قد يعين على تطوير الادارة فى مجتمعنا العربى ، فى مجال الوظيفة العامة والسلطة الرئاسية على هدى من قواعد وأسس أصيلة نابعة من ظروفنا وبيئتنا .

ومن ثم علينا أن نزرع القيم الروحية فى الفرد من أول نشأته فى الأسرة والبيت ثم فى المدرسة ودور العلم وأخيرا فى المنظمات والمرافق العامة التى تعمل فى الدولة لخدمة مواطنيها .

نزرع هذه القيم فى البيت .. لعل ابرازها وشرحها بجلاء لابنائنا من شأنه أن يحرك فيهم الضمير ويوجد القاعدة الاساسية للانضباط فى العمل وهى رقابة الفرد على نفسه .

نزرع هذه القيم فى المدرسة ودور العلم .. بالاهتمام بجعل الدين هو أساس العلم والتعلم ، ولايسمح لأى فرد أن يخرج الى ميدان الحياة العامة وهو غير ملم بقيم الدين واخلاقياته ، لأن هذه القيم هى التى تضمن لنا السلوك السليم — فى مختلف مجالات العمل — من الرؤساء والمرؤوسين .

وعلى الدولة أن تبرز بوضوح — تعاونها فى ذلك مع كافة المنظمات

التربوية والعلمية ــ فدور التربية الدينية والقيم الاخلاقية في تنشئة الأطفال تنشئة سليمة هو عماد النجاح في الحياة والسمو بها .

أما في مجال المنظمات والمرافق العامة فان على الرؤساء الاداريون شاغلي السلطات الرئاسية في كافة مستوياتها ، مسئولية كبيرة في جعل الايمان أساس العمل ،وجعل القيم الروحية والاخلاقية هي المواصفات والمعايير السليمة في العمل الاداري .

فليس في مقدور أحد غير رجل السلطة الرئاسية أن يتصدى للاصلاح الاداري ، والقضاء على الانحرافات الادارية غيره فهو صاحب القوة والقدرة والمثل لمرؤوسيه .

وليس في مقدور أحد غير رجل السلطة الرئاسية أن يتصدى لهذا التحدي الهائل أو ينجح فيه .

ان رجل السلطة الرئاسية ــ وبصفة خاصة العليا منها ــ الذي يحس بأنه في أعماق كل مشكلة ادارية توجد مشكلة وأزمة اخلاقية وانسانية في ذات الوقت فانه يتعذر عليه أن يتنصل من مسئوليته أو ينكر دوره في الاصلاح الاداري الاخلاقي .

وفي ضوء هذا التحليل يمكننا أن نحدد أهم علامات الدور الذي ينبغي أن يقوم به رجل السلطة الرئاسية العليا في مجال الاصلاح الاداري والاخلاقي ــ بعد دوره في العملية الادارية ،ودوره في الثواب ، ودوره في العقاب ــ وهو في رأينا ينبغي أن يتضمن النواحي الآتية : ــ

١ ــ أن يؤمن رجل السلطة الرئاسية بأهمية دوره كقدوة اخلاقية لكل العاملين معه من رؤساء أو زملاء أو مرؤوسين . فليس مصادفة أن الاسلام حين بدأ تبني طريق اصلاح السلوك أن قدم نماذج هي المثل الأعلى في القدوة .

٢ ـ أن يتعرف على الصفات والمقومات الاخلاقية الكفيلة بجعله قدوة طيبة في نظر الآخرين ٠

٣ ـ أن يعمل على نشر هذه الصفات والمقومات بين من يعملون معه وابراز مزاياها وضرب المثل بها بتطبيقها على نفسه قبل تطبيقها على الغير٠

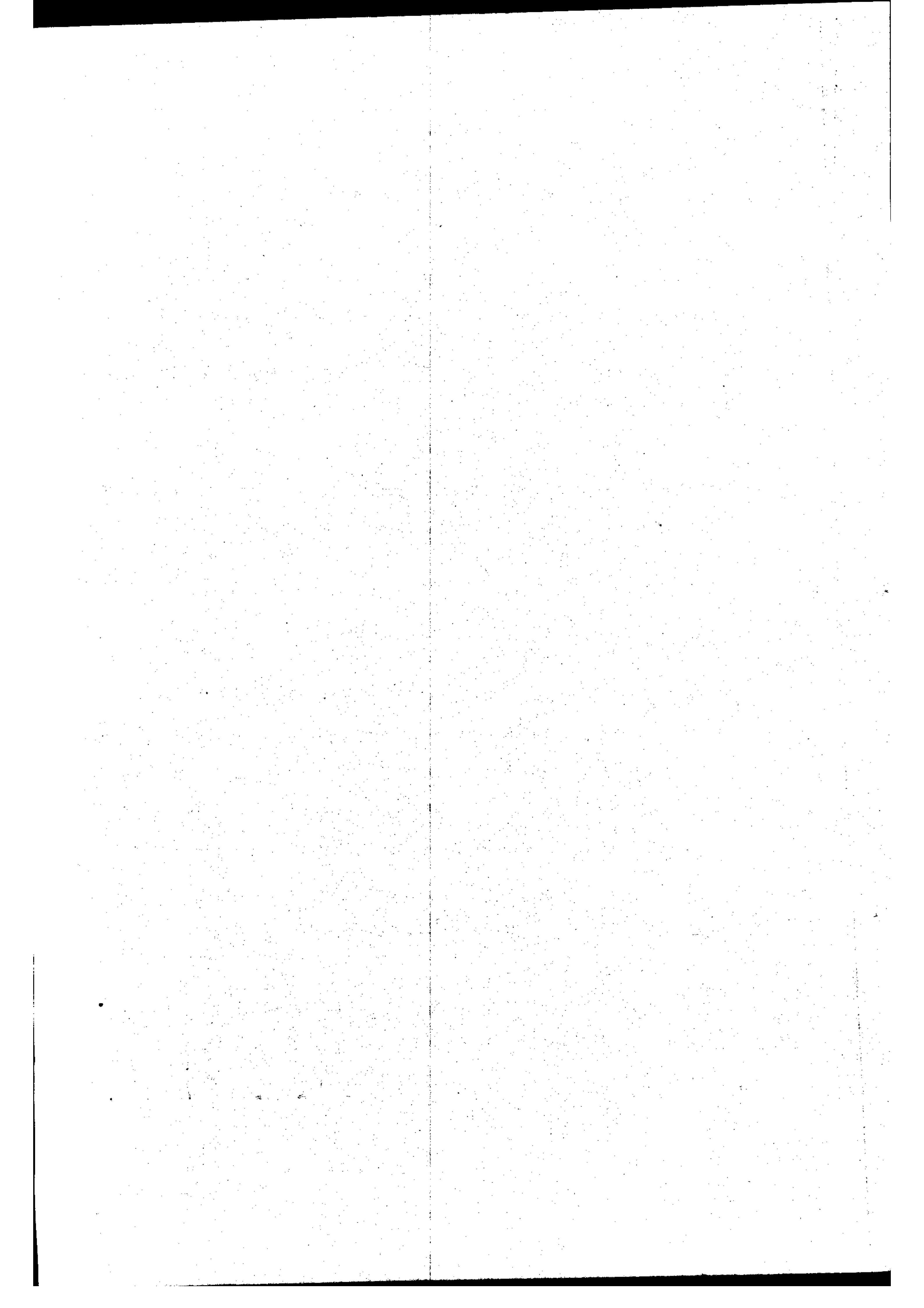
٤ ـ أن يجعل اخلاقيات التعامل واحدة ٠ ضمن المعايير التى يبنى عليها تقويم المرؤوسين الذين تحت اشرافه ٠

٥ ـ أن يجعل موضوع القيم الروحية والاخلاقية احدى دعائم البرامج التدريبية التى ينظمها أو يشرف عليها أو يشترك فيها ٠ وأن يجتهد فى ترغيب المتدربين فيها لانها تيسر تعاملهم مع الغير وتجعلهم أكثر فعالية ونقاء ٠

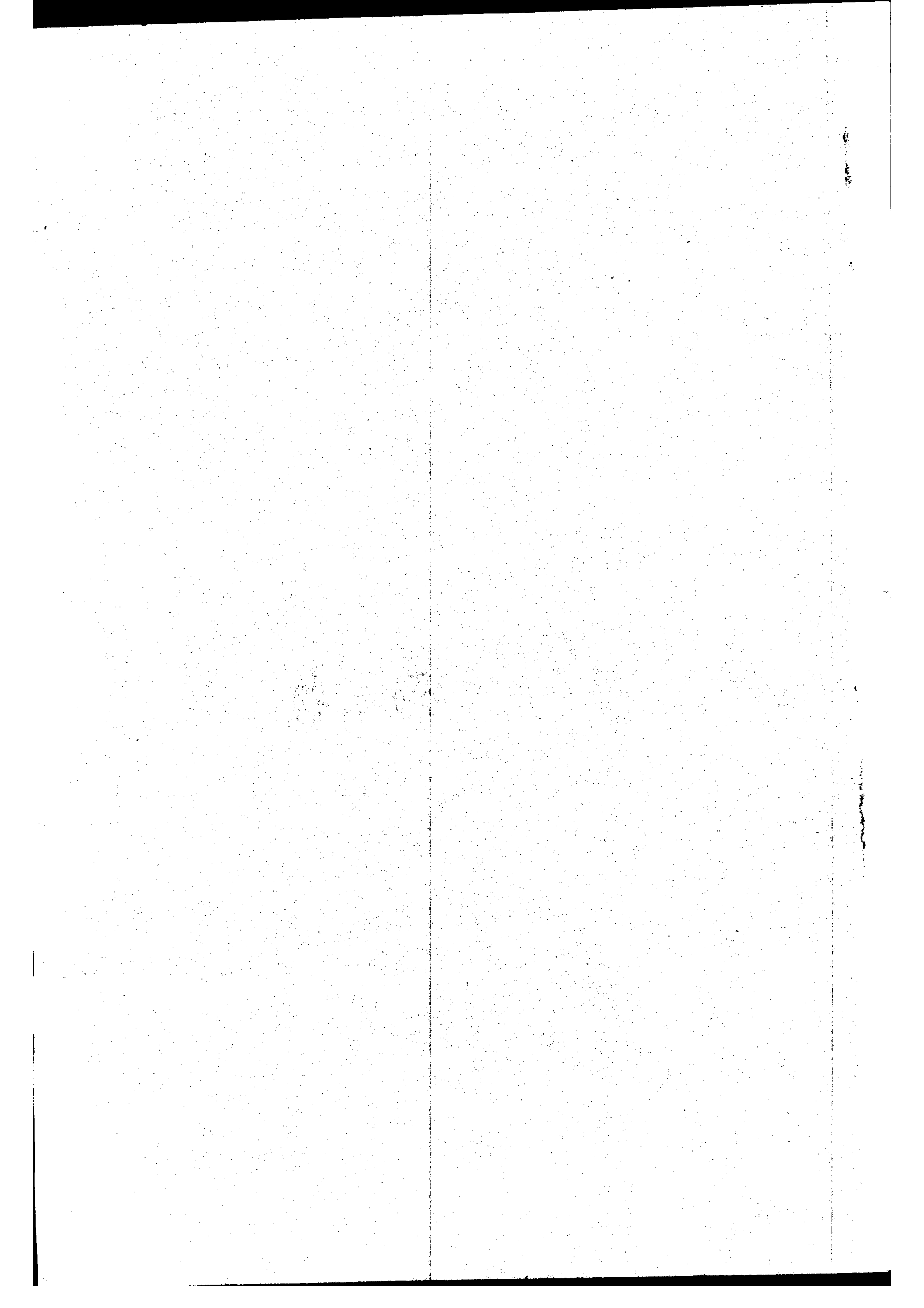
وبعد ٠ فهذا نزر يسير ولعلها لمحة سريعة لدور السلطة الرئاسية فى ظل أحكام الشريعة الغراء ٠ فهذه القيم الدينية والاخلاقية هى التى تنظم سلوك الموظفين بصفة عامة وتنظم علاقة الرؤساء بالمرؤوسين بصفة خاصة والتى يجب أن يتحلى بها فى ذات الوقت كل من الرؤساء والمرؤوسين والتى تضمن انتظام العمل ونجاحه وأدائه بفاعلية واضطراد ٠ وهذه القيم هى التى بسببها ارتقت الأمة العربية فى ماضيها وهى التى بسببها ضاعت وتخلفت فى حاضرها بسبب عدم التمسك بها واقامتها بين أبناء مجتمعاتها ٠

والسلطات الرئاسية فى هذه المرحلة الخطيرة فى جميع مواقع العمل بالمنظمات والمرافق العامة ٠ مسئولة أمام الله وأمام التاريخ وأمام الجماهير عن العمل ٠ وعن نشر وتدعيم هذه القيم بين مرؤوسيها والتمسك بها والعودة اليها ، لاننى أرى أنها الأساس السليم لبناء مجتمعنا والنهوض به ٠ ولانها الدستور والنظام الأمثل لأى مجتمع وأى مرفق ينشد العزة والسلامة ٠ والمنعة والكرامة ٠ وهى الأساس الأمثل لكل نجاح وهى الصرح المتين الذى لاتنهار جنباته ٠

والله ولى التوفيق ٠



# المراجع



# أولا: المراجع العربية (١)

١ ـ المؤلفات العامة ورسائل الدكتوراه

ـ الدكتور/أحمد الخشاب ـ الضبط الاجتماعي ـ ١٩٧١ •

ـ الاستاذ / أحمد الشنتناوي ـ القيادة الادارية الحديثة ـ طبعة أولى ـ دار المعرفة ـ ١٩٦٧ •

ـ الدكتور / ابراهيم درويش :

* التحليل الاداري ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٣ •
* الادارة الحكومية في مصر ووسائل رفع كفايتها الانتاجية ـ رسالة دكتوراه •
* الادارة العامة في النظرية والتطبيق ـ ١٩٧٨ •
* التنمية الادارية ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٥ •

ـ الدكتور/أحمد رشيد ـ نظرية الادارة العامة ـ العملية الادارية في الجهاز الاداري ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٢ •

ـ الدكتور/ أحمد زكي بدوي ـ علاقات العمل والخدمة الاجتماعية العمالية ـ ١٩٦٨ •

ـ الدكتور/اسماعيل زكي ـ ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ـ رسالة دكتوراه ـ ١٩٣٦ •

ـ الدكتور/اسكندر غطاس ـ أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية ـ ١٩٧٢ •

ـ الدكتور/ أحمد فؤاد شريف ـ نظام الاتصال وعملية الادارة ـ المعهد القومي للادارة العليا ـ مسلسل ـ ١٩٦٧ •

ـ الدكتور / أحمد فتحي سرور ـ أصول قانون العقوبات ـ القسم العام ـ النظرية العامة للجريمة ـ ١٩٧٢ •

---

(١) مرتبة حسب الحروف الهجائية •

- الدكتور/السيد محمد ابراهيم - شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة - المعارف - ١٩٦٦ .

- الدكتور/بكر القبانى - الادارة العامة - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - ١٩٧٠ .

- الدكتور / توفيق شحاته - مبادئ القانون الادارى - الجزء الأول - الطبعة الثانية - دار النشر للجامعات المصرية - ١٩٥٤ .

- الدكتور / ثروت بدوى :
  * مبادئ القانون الادارى - القاهرة - ١٩٧٤ .
  * تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية - ١٩٦٨ .
  * النظم السياسية - الكتاب الأول - تطور الفكر السياسى والنظرية العامة للنظم السياسية - ١٩٦١ .

- الدكتور/حمدى أمين عبد الهادى :
  * نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة - رسالة دكتوراه - سنة ١٩٦٦ م .
  * الادارة العامة فى الدول العربية - الطبعة الثانية - دار الفكر العربى - ١٩٧٠ .
  * الفكر الادارى الاسلامى والمقارن - الكتاب الأول - الأصول العامة - الطبعة الأولى - دار الفكر العربى - ١٩٧٣ .

- الدكتور /حسن توفيق - الادارة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٧٥ .
- الدكتور/ حسن محمد عواضه : السلطة الرئاسية - رسالة دكتوراه - القاهرة - ١٩٧٥ .

- الدكتور/ حامد مصطفى - مبادئ القانون الادارى العراقى - ١٩٦٨ .
- الدكتور/خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - رسالة دكتوراه - عالم الكتب - ١٩٧١ .

- الدكتور / خليل الغلاييني - مبادئ الادارة العامة - ١٩٥٨ .

- الدكتور / زكى نجيب محمود هاشم - الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية - دار المعارف .
- الدكتور / رمسيس بهنام - النظرية العامة للقانون الجنائى - ١٩٦٨ .
- العميد الدكتور / سليمان محمد الطماوى :
  * الوجيز فى القانون الادارى - دراسة مقارنة - دار الفكر العربى - ١٩٧٩ .
  * مبادئ علم الادارة العامة - الطبعة السادسة - دار الفكر العربى - ١٩٨٠ .
  * القضاء الادارى - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دار الفكر العربى - ١٩٧١ .
  * النظرية العامة للقرارات الادارية - دار الفكر العربى - ١٩٦٦ .
  * عمر بن الخطاب - وأصول السياسة والادارة الحديثة - ١٩٦٩ .
  * مبادئ القانون الادارى - ١٩٧٣ .
  * دروس فى القضاء الادارى - قضاء التعويض وطرق الطعن فى الاحكام - دراسة مقارنة - ١٩٧٦ .
  * مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية - الطبعة الرابعة - ١٩٥٧ .
- الدكتور / سيد محمود الهوارى :
  * الادارة - الأصول والأسس العلمية - الطبعة الرابعة - مكتبة عين شمس - ١٩٧٣ .
  * الادارة العامة - الطبعة الثانية - ١٩٦٥ .
  * وظائف المديرين - مطبعة الانصاف - بيروت - ١٩٦٤ .
- الدكتور سليمان مرقص - شرح القانون المدنى - الجزء الثانى - الالتزامات - ١٩٦٤ .
- الدكتور / سعيد الدين عشماوى - تنظيم النقل - دراسة المشكلات والحلول - ١٩٧١ .

- الدكتور/ شوقي حسين عبد الله :

  * أصول الادارة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٨
  * العلاقات التنظيمية ـ ١٩٧٥ .

- الدكتور / شاكر سوريال ـ اختيار وتعبئة الكفايات للمؤسسات الصناعية والعامة ـ الانجلو المصرية ـ ١٩٥٦ .

- الدكتور / شريف حتاتة ـ الصحة والتنمية ـ ١٩٦٨ .

- الاستاذ /صالح الشبكشي ـ العلاقات الانسانية في الادارة ـ القاهرة الحديثة ـ ١٩٦٩ .

- الاستاذ / صلاح الشنواني ـ التنظيم الاداري في قطاع الأعمال ـ القاهرة ـ ١٩٦٦ .

- الاستاذ / طعيمة الجرف :

  * مبدأ الشرعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ـ القاهرة الحديثة .
  * القانون الاداري ـ ١٩٧٣ م

- الدكتور/طه محمد دنانه ـ الموجز البسط في شرح قانون العقوبات ـ ١٩٦٧ .

- الدكتور/عاصم أحمد عجيلة ـ واجب الطاعة في الوظيفة العامة ـ رسالة دكتوراه ـ القاهرة ـ ١٩٨١ .

- الدكتور / عمرو فؤاد بركات ـ السلطة التأديبية ـ رسالة دكتوراه ـ عين شمس ـ ١٩٧٩ .

- الدكتور / عبد الرازق السنهوري ـ الوسيط في القانون المدني ـ مصادر الالتزام ـ ١٩٥٢ .

- الدكتور / عبد الفتاح حسن :

  * مبادئ الادارة العامة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٢ .

* التأديب فى الوظيفة العامة ــ ١٩٦٤ ٠

* التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة ــ ١٩٧١ ٠

ــ الدكتور/ عادل حسن ، والدكتور/عبد المنعم فوزى ــ الادارة العامة ــ طبعة أولى ــ المعارف ــ ١٩٦٣ ٠

ــ الدكتور/ عبد الغفور يونس ــ تنظيم وادارة الأعمال ــ ١٩٦٥ ٠

ــ الدكتور/على السلمى ــ ادارة الأفراد ــ رفع الكفاية الانتاجية ــ دار المعارف ــ ١٩٧٠ ٠

ــ الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ــ الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة ــ ١٩٧٨ ٠

ــ الدكتور/عثمان خليل ــ التنظيم الادارى فى الدول العربية ــ محاضرات قسم الدراسات القانونية ــ معهد الدراسات العربية العالية ــ ١٩٥٦ ٠

ــ الدكتور/عبد الكريم درويش ــ البيروقراطية والاشتراكية ٠

ــ الدكتور/عبد الكريم درويش ، ودكتورة /ليلى تكلا ــ أصول الادارة العامة ــ الانجلو المصرية ــ الطبعة الثانية ــ ١٩٧٢ ٠

ــ الدكتور/ على راشد ــ القانون الجنائى ــ المدخل وأصول النظرية العامة ــ الطبعة الأولى ــ ١٩٧٠ ٠

ــ الدكتور / على عريف ــ مذكرات فى الادارة العامة ٠

ــ الدكتور / عبد الحميد كمال حشيش ــ دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ــ ١٩٧٣ ٠

ــ الدكتور / عبد الخالق صالح ــ الجزاء التأديبى للموظف العام فى القانون العراقى ــ رسالة دكتوراه ــ ١٩٧٩ ٠

ــ الدكتور / عبد الرحمن عبد الباقى عمر ــ مبادئ علم النفس الادارى ــ ١٩٦٤ ٠

ــ الدكتور/ عاطف عبيد ــ ادارة الأفراد ــ والعلاقات الانسانية ــ ١٩٦٤ ٠

- الدكتور / فؤاد العطار :
  * القانون الادارى ــ ١٩٧٦ ٠
  * محاضرات فى التنظيم الادارى ــ الطبعة الثانية ــ ١٩٥٦ ٠
  * مبادئ علم الادارة العامة ــ ١٩٧٤ ٠
- الدكتور/فتوح أبو العزم ، وفارس خليل وهبه ــ القيادة وتخطيط مجتمعنا الاشتراكى ــ ١٩٦٦ ٠
- الدكتور/فوزى على جاد الله ــ الصحة العامة والرعاية الصحية ــ ١٩٧٦ ٠
- الدكتور/ كمال حمدى أبو الخير :
  * أصول التنظيم والادارة ــ ١٩٧٩ ٠
  * أصول الادارة العلمية ــ ١٩٧٤ ٠
- الدكتور/ كمال دسوقى :
  * سيكولوجية الادارة العامة ــ ١٩٦١ ٠
  * سيكولوجية ادارة الأعمال ــ الانجلو المصرية ــ ١٩٦٠ ٠
- الدكتور / لويس كامل مليكة ــ سيكولوجية الجماعة والقيادة ٠
- الدكتور / محمد السيد الدماصى :
  * تولية الوظائف العامة ــ ١٩٧١ ٠
  * الوسيط فى شرح نظام العاملين بالقطاع العام ــ ١٩٧٢ ٠
- الدكتور / محمد أنيس قاسم ــ نظم الترقية فى الوظيفة العامة ــ رسالة دكتوراه ــ ١٩٧٣ ٠
- الدكتور / محمد جودت الملط ــ المسئولية التأديبية للموظف العام ــ رسالة دكتوراه ــ دار النهضة العربية ــ ١٩٦٧ ٠
- الاستاذين محمد رشوان أحمد ، ابراهيم عباس منصور ــ الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام ــ ١٩٧١ ٠
- الدكتور /محمد مختار عثمان ــ الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة ــ رسالة دكتوراه ــ ١٩٧٣ ٠

ـ الدكتور / محمد حامد الجمل ـ الموظف العام ـ ١٩٦٩ ٠

ـ الدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح ـ الادارة العامة ـ ١٩٧١ ٠

ـ الدكتور / محمد كامل ليلة :

* النظم السياسية ـ الدولة والحكومة ـ ١٩٦٧ ٠

* الرقابة القضائية على أعمال الادارة ـ ١٩٧٠ ٠

ـ الدكتور / محمد عصفور :

* جريمة الموظف العام وأثرها فى وضعه التأديبى ـ ١٩٦٣ ٠

* نحو نظرية عامة فى التأديب ـ ١٩٦٧ ٠

ـ الاستاذ / محمد فائق عبد الحميد ـ الرعاية العمالية فى المجتمع الاشتراكى ـ ١٩٧١ ٠

ـ الدكتور/محمد فؤاد مهنا :

* القانون الادارى العربى ـ المجلد الأول ـ ١٩٦٣ ٠

* سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء علم الادارة والتنظيم ـ ١٩٦٧ ٠

* القانون الادارى المصرى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ـ ١٩٦٣ ٠

* دروس فى الادارة العامة والادارة المحلية ـ ١٩٦٨ ٠

ـ الاستاذ / محمد طلعت عيسى والاستاذ /محمد على سليمان ـ الخدمة الاجتماعية العمالية ـ ١٩٦٣ ٠

ـ الدكتور/محمد رمزى طه الشاعر ـ مبادى علم الادارة العامة ـ ١٩٨٢ ٠

ـ الاستاذ /محمد على سالم ـ الادارة ووظائفها ـ عين شمس ٠

ـ الدكتور / محمود مصطفى :

* قانون العقوبات العسكرى ـ ١٩٧١ ٠

* شرح قانون العقوبات ـ القسم العام ـ ١٩٦٩ ٠

- الدكتور / محمود عساف أبراهيم ـ أصول الادارة ـ ١٩٧٩ .
- الدكتور / محمود حلمى ـ نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى بالقطاع العام ـ
- الدكتور/ محمود حافظ :
  * القرار الادارى ـ ١٩٧٣ .
  * القضاء الادارى ـ مقارنة ـ ١٩٦٦ .
- الدكتور / محمود نجيب حسنى ـ شرح قانون العقوبات ـ القسم العام ـ ١٩٦٢ .
- الاستاذ /منصور أحمد منصور ـ المبادىء العامة فى ادارة القوى العاملة .
- الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمى ـ النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة ـ دار المعارف ـ ١٩٦٦ .
- الدكتور / مصطفى محمود عفيفى ـ فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ـ مقارنة ـ رسالة دكتوراه ـ ١٩٧٦ .
- الاستاذ / مصطفى بكر ـ تأديب العاملين فى الدولة ـ ١٩٦٦ .
- الدكتور / محسن حسنين حمزة ـ القانون التأديبى للموظف العام .
- الدكتور / ماجد راغب الحلو ـ علم الادارة العامة ـ ١٩٧٣ .
- الدكتور / نبيل اسماعيل رسلان ـ النظام القانونى للحوافز فى الوظيفة العامة ـ رسالة دكتوراه ـ ١٩٧٨ .
- الدكتور/يحيى الدين الأزهرى ـ الادارة من وجهة نظر المنظمة ـ ١٩٧٩ .
- الدكتور / يحيى عبد العليم محجوب ـ الادارة العامة وتنمية المجتمع ـ ١٩٦٢ .

٢ ـ مراجع فى الشريعة الاسلامية :

- الماوردى ( أبو الحسن على بن محمد حبيب البصرى ) ـ الاحكام السلطانية ـ الطبعة الثانية ـ ١٩٦٦ .
- الشوكانى ـ نيل الأوطار ـ الجزء الثامن ـ ١٩٦١ .

- ابن تيمية ( الحرانى الدمشقى الحنبلى ) - السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية - مطبعة الجهاد - ١٩٦٠ .

- الدكتور / عبد العزيز عامر - التعزير فى الشريعة الاسلامية - رسالة دكتوراه - ١٩٥٦ .

- الاستاذ عثمان بن على الزيلعى الحنفى - تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق - الطبعة الأولى - ١٣١٣ هـ .

- الامام / محمد أبو زهرة :

* الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى - الجريمة - دار الفكر العربى .

* الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى - العقوبة - دار الفكر العربى .

- الدكتور / محمد سلام مدكور - الحكم التخييرى ونظرية الاباحة عند الاصوليين - القاهرة - ١٩٦٥ .

- الاستاذ / محمد عبد الله الشيبانى - الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الاسلامية - مدخل النظرية - ١٩٧٧ .

- الشيخ / محمود شلتوت - الاسلام عقيدة وشريعة - مطبعة الادارة العامة للثقافة الاسلامية بالأزهر - ١٩٥٩ .

(٣) الدوريات :

(أ) مجلة العلوم الادارية (١) :-

العدد ٢ - ١٩٦١ :

الاستاذ / أ. وين جونز - وظيفة المشرف وأساليبه - ترجمة الدكتور حمدى أمين عبد الهادى - مراجعة العميد الدكتور / سليمان الطماوى .

---

(١) مرتبة حسب تسلسل الأعداد .

العدد ١ ـ ١٩٦٢ :

الاستاذ / هربت برش ـ تقرير ـ عن زيادة فاعلية الادارة بواسطة المزايا المختلفة التى تمنحها الادارة لموظفيها ـ مقدم للمؤتمر الحادى عشر للعلوم الادارية المنعقد فى فيزبادن ـ ١٩٥٩ .

العدد ١ ـ ١٩٦٣ :

الدكتور / محمد عصفور ـ ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة .

العدد ١ ـ ١٩٦٤ :

الدكتور / كمال الجرف ـ اصلاح الجهاز الادارى للدولة

العدد ٣ ـ ١٩٦٨ :

الاستاذ / صالح الشهكشى ـ القيادة .

العدد ١ ـ ١٩٦٩ :

العميد الدكتور : سليمان الطماوى ـ ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق . والدكتور / رمزى الشاعر ـ الانحراف الادارى .

العدد ١ ـ ١٩٧١ :

الدكتور / ناجى البصام ـ العلاقات الانسانية ودورها فى انجاز العمل الادارى .

العدد ٣ ـ ١٩٧٢ :

الدكتور / طمر الكبيسى ـ المعوقات الادارية فى الدول النامية والطريق لحلها .

العدد ١ ـ ١٩٧٣ :

الدكتور / ناجى البصام ـ دور السلطة فى الادارة .

العدد ١ ـ ١٩٧٤ :

الدكتور / محمد السيد الدماصى ـ الحقوق الدستورية فى المجال الوظيفى .

العدد ٢ ـ ١٩٧٤ :

الاستاذ / حسين كامل الأسيوطي ـ عن الثورة الادارية ـ الهدف والوسيلة .

العدد ٣ ـ ١٩٧٥ :

الدكتور / محمد السيد الدماصى ـ الجانب السلوكى بين الادارة العامة والقانون الادارى .

(ب) مجلة الادارة : ـ

العدد ٢ ـ ١٩٦٨ :

الاستاذ / حلمى السعيد ـ حركة الإصلاح الادارى فى مصر .

العدد ٤ ـ ١٩٧٠ :

الدكتور / عبدالسلام بدوى ـ نظم الحوافز وربط الأجر بالانتاج .

العدد ١ ـ ١٩٧١ :

دكتور/محمد اسماعيل يوسف ـ سلوك المدير فى نظريات الادارة الحديثة .

العدد ٤ ـ ١٩٧١ :

الدكتور/عبد المنعم خميس ـ حول الحوافز وأثرها فى العمل .

العدد ١ ـ ١٩٧٣ :

الاستاذ /جعفر العبد ـ القيادة الادارية ودولة العلم والايمان .

العدد ٢ ـ ١٩٧٣ :

الدكتور/صلاح الدين جوهر ـ سلطة الاخلاق ومسئولية رجل الادارة .

والاستاذ جعفر العبد / القيم السلوكية لمجتمع العاملين .

والدكتور /محمد عبد المنعم خميس ـ حول الادارة فى الاسلام .

والدكتور/زيدان عبد الباقى ـ قياس الروح المعنوية فى منظمات العمل .

والاستاذ /حسن عباس زكى ـ العلاقات الانسانية فى الادارة .

العدد ٤ — ١٩٧٤ :

الدكتور / محمد حسن يس — حتى لا تحول وظيفة رئيس المنظمة الى عنق زجاجة .

العدد ١ — ١٩٧٥ :

دكتور / صلاح الدين جوهر — علامات على طريق العلاقات الانسانية .

دكتور / محمد سعيد أحمد — دراسة تحليلية لنظام الحوافز .

دكتور / على السلمى — دور العلاقات الانسانية فى احداث التغيير الادارى .

العدد ٢ — ١٩٧٥ :

دكتور / محمد جمال الدين نصوحى — القيادة الادارية — اهميتها ومسئوليتها .

العدد ١ — ١٩٧٦ :

الدكتور / على عبد الوهاب — الادارة بالأهداف .

العدد ٤ — ١٩٧٦ :

السيد / على علام — نظرة الادارة الحديثة للعلاقات الانسانية .

العدد ١ — ١٩٧٧ :

دكتور / نبيل اسماعيل رسلان — العلاقة بين اختبارات الرغبة والكفاية .

السيد / جعفر العبد — القيادة والقائد من تعاليم الاسلام .

العدد ٢ — ١٩٧٧ :

الاستاذ / جعفر العبد — الادارة والثورة الادارية .

دكتور / حسن رمزى كاظم — القيادات الادارية فى مواجهة المعركة الاقتصادية .

العدد ٤ — ١٩٧٨ :

دكتور / محمد عبد المنعم خميس — القيادة الادارية — مفهومها وأنواعها .

دكتور / زيدان عبد الباقى — الجوانب الانسانية فى ادارة القوى البشرية

دكتور / نبيل اسماعيل رسلان — وظائف الادارة العليا — دراسة مقارنة .

(جـ) مجلة ادارة قضايا الحكومة : ـ

العدد ٤ ـ ١٩٦٧ :

دكتور/محمود حلمى ـ حقوق العاملين وواجباتهم فى الجهاز الحكومى والقطاع العام •

(د ) مجلة القانون والاقتصاد : ـ

العدد ٣ ـ ١٩٧٣ :

دكتور/ابراهيم درويش ـ القيادة الادارية •

العدد ١ ـ ١٩٥٢ :

الاستاذ / ج • فيديل ـ خضوع الادارة للقانون •

(هـ) مجلة معهد الادارة العامة : ـ

دكتور /ابراهيم سعد الدين ـ ماهية التخطيط ـ معهد الادارة العامة وبرامج القادة الاداريين ـ عام ١٩٦٤ •

(و ) مجلة العلوم السياسية : ـ

عدد يناير وفبراير ـ ١٩٦١ ـ دكتور/محمد توفيق بلبع •

(٤ ) تقارير ووثائق ومؤتمرات : ـ

ـ التقرير المقدم من أ• بول • سنكر فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ عن نظـــام الوظائف الحكومية المصرية ودرجات الموظفين ـ الترجمة العربية ـ المطبعـة الأميرية ـ القاهرة ١٩٥٢ •

ـ تقرير لوثر جوليك وجيمس بولوك عن تنظيم الادارة الحكومية فى الجمهوريـــة العربية المتحدة ١٩٦٢ •

ـ التقارير السنوية للجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

ـ تقارير الاصلاح الادارى بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة •

ـ أبحاث الجهاز المركزى للتنظيم والادارة حول : ـ

ـ * أنماط السلوك السوى * الانضباط الادارى * لوائح الجزاءات النموذجية •

- الوثيقة رقم ٥٠ - ملاحظات على نظام الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٦ .
- الوثيقة رقم ٥٨ - توصيات لجنة فولتون لاصلاح الخدمة المدنية فى بريطانيا عام ١٩٦٨ .
- الوثيقة رقم ٢٩ - أوليفية شفرون - ملاحظات حول اختيار القيادة واعدادهم .
- الوثيقة رقم ٨٣ - كيف تشجع مرؤسيك ليبذل أقصى جهدهم .
- الوثيقة رقم ٤٩٣ - دكتور/محمود ابراهيم عساف - السلوك الادارى الحديث.
- الوثيقة رقم ٤٩٦ - دكتور /محمد محمد سويلم - التنظيم - السلطة والمسئولية.
- الوثيقة رقم ١٧٤٥ - دكتور/رفاعى محمد رفاعى - بعض الظواهر السلبية للسلوك الادارى - وأثرها على أداء المرؤسين .
- الوثيقة رقم ١٨٠٠ - الشيخ / محمد الغزالى - القيادة الادارية - القيم الدينية الروحية وأثرها على المجتمع الادارى .
والدكتور/حسن توفيق - المفهوم العلمى التطبيقى للحوافز .
والدكتور/ابراهيم البرلسى - دور القائد الادارى فى تطوير المنظمة .

- مؤتمر القادة الاداريين - برامج القادة الاداريين - بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
- مؤتمر القادة الاداريين - معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا .
الاستاذ / زكى العدوى - مقال - التنظيم فى الادارة الاشتراكية - ١٩٦٣ م.
- المعهد القومى للادارة العليا - الدكتور/عبد الحميد مرسى - العلاقات الانسانية فى مجال الادارة - العدد ٣٩ من سلسلة الدراسات - ١٩٧٠ .

(٥) مجموعات الاحكام القضائية : -

- مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الادارية العليا - (المكتب الفنى بمجلس الدولة) .

- مجموعة المبادىء القانونية لمحكمة القضاء الادارى ـ ( المكتب الفنى بمجلس الدولة .
- مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى قسم الرأى والجمعية العمومية للقسم الاستشارى ولجان وادارات الفتوى والتشريع ـ ( المكتب الفنى بمجلس الدولة ) .

(٦) القوانين العامة والخاصة : ـ

(أ) قوانين العاملين المدنيين بالدولة : ـ

- القانون رقم ٢١٠ ـ ١٩٥١ .
- القانون رقم ٤٦ ـ ١٩٦٤ .
- القانون رقم ٥٨ ـ ١٩٧١ .
- القانون رقم ٤٧ ـ ١٩٧٨ .

(ب) ـ قوانين العاملين بالقطاع العام : ـ

- القرار الجمهورى بالقانون رقم ٦١ ـ ١٩٧١ .
- القانون رقم ٤٨ ـ ١٩٧٨ .

(جـ) ـ القوانين الخاصة بانشاء النيابة الادارية : ـ

- القانون رقم ٤٨ ـ ١٩٥٤ بانشاء النيابة الادارية .
- القانون رقم ١١٧ ـ ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

(د) قوانين السلطة القضائية : ـ

- القانون رقم ٤٦ ـ ١٩٧٢ الخاص بتنظيم السلطة القضائية .
- القانون رقم ٤٧ ـ ١٩٧٢ الخاص بتنظيم مجلس الدولة .

(هـ) قوانين الدول العربية : ـ

- قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ ـ ١٩٦٤ ـ الجمهورية العربية الليبية .
- قانون الخدمة المدنية رقم ١٣ ـ ١٩٦٦ المملكة الاردنية الهاشمية .
- المرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ ـ ١٩٥٩ ـ الجمهورية اللبنانية .

# ثانيا: المراجع الأجنبية

Auby, Draco: Traité de contenieux administratif. Paris,1975.

ـ أرنست دال ـ الادارة ـ ترجمة اللواء شفيق عصمت ـ مراجعة دكتور حسن توفيق ـ ١٩٧٢ .

ـ أورد واى تيد

١ ـ فن القيادة والتوجيه في ادارة الأعمال العامة ـ ترجمة العميد محمد عبد الفتاح ابراهيم ـ دار النهضة العربية ـ لم تحدد سنة النشر .

٢ ـ الادارة ـ أهدافها وانجازها ـ ترجمة على كامل بدران ـ مراجعة توفيق رمزى ـ ١٩٦٥ .

٣ ـ فن الادارة ـ نيويورك ١٩٥١ .

Barnard, Chester: The function of Executive, Cambridge, Harward University Press, 1938.

Barthélemy (J): L'influence de l'ordre hierarchique sur la responsabilité des agents, Revue du droit public, 1914.

Bernard Gournoy: Introduction a la science administrative, 1966.

Benoit: Le droit administratif, Paris, 1968.

Bonnard, R., Le pouvoir discretionnaire, R.D.P.,1923.

Bougrat: L'obeissance hierarchique, Paris, 1934.

Busquet: Les fonctionnaires et la lutte pour le droit, la question du statut, these, lyon, 1910.

Burdeau (George): Traité de science politique, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970.

C. Argyris: The impact of budget on people, New York controller, ship foundation, 1959.

- The individual and the organization, New york, John Wiley and Sons Inc.,1964.
- The organization and individual administrative science, Quarterly, 1957.

Catherine, Robert: Le fonctionnaire francais, Paris, 1973.

Carre Melberg: Confrontation de la théorie de la formation du droit par dergrés "n 77 et 9".

Conac (Gerard), La fonction publique aux Etats Unis, Paris, 1958.

Contor (Nathoniel): The learning process for managers, Harper and Brothers, N.Y., 1958.

Cottin: L'ordre hierarchique et la responsabilité des agents publics, 1941.

C. Wiener: Recherches sur le pouvoir reglementaire des ministre, Paris, 1970.

Cherigny: le devoir de désbeissance a l'ordre illegal., R.D.P., 1975.

Dale, S., Beach personnel; The management of people at work, New York, The MacMillan Company, 1965.

Delbart, C. Miller and William H.: Industrial sociology Harper and Brothers, New York, 1951.

De Laubadère (André):

- Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 2ème edition, 1954.
- Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 3ème édition, 1963.
- Traité élémentaire de droit administratif, Paris, T.I., 1961.

Delpere, Francis, L'ebeoration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968.

De-Visscher: "Faut-il juridictionnaliser la fonction disceplinaire?" 1962, (R.J.D.A.) منشور في مجموعة

De Volve:
تفويض الاختصاصات في القانون العام — رسالة تولوز — ١٩٣٠ .

Dimock, Marshal, G., O. Dimock, Lois, W., Public administration" (Renhert and W., N.Y., 1958)
ترجمة ابراهيم علي البرلسي — مراجعة د. محمد توفيق رمزي — مؤسسة الحلبي .

DI Malto: Essais sur la notion de pouvoir hiérarchique, Paris, 1961.

Druker, Peter, F, the practice of managenent, New York, 1954.

Dr. Henry Reining: The art of supervision published by F. Marx (ed) in "Elements of public administration, "New York, 1959/

Dr. William R. Con Dersol: "The successful supervison in government and Business,"new York, 1962.

Drouille.J: Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics, 1900.

Drowin Cartiwright, Alvin Zonder, group Dynamic Research and theory, New york, Harper and Row, Publishery, 1960.

D.R. Sochdeva and Vidys, A textbook of bublic administration, New Delhi, 1961.

Duez (Paul) Et Debeyre (Guz): Traite de droit administratif, Paris, 1952.

Duguit (Léon): Traité de droit constitionnel, Paris, 2eme édition, 1927.

Douence (J.C.): Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, Paris,1968.

Dwight Waldo: Ideas and issues in public administration, 1953.

Eugene Block: The diplomacy of economic development (Cambridge, Mossachissettes, Harvard University,Press, 1960).

Fayol, Henry: Adminstration industriell et géneral, Dunod, Paris, 1925.

Fredrick Harbigon and Charles A. Mayers: in their book,"Management in the industrial World, McGraw-Hill Book Co., Inc., 1959.

Fougere, L: La fonction publique, Paris, 1966.

F. Roethlisperger, "The human equation in employee productivity", in p. pigors and C. Myers, Reading in personnel administration " on, New York, Megraw Hill Book Co.,1962.

Gaudmet: Le dēclin le l'autoritē hierarchique,D.1947. Chronique XXXV, Dalloz مجلة

ـ جرترود ويليامز ـ ثمن الأمن الاجتماعي ـ لندن ـ كيجان ـ بول وشركاه سنة ١٩٤٥٠

ـ جريفز ـ الادارة العامة في المجتمع الديمقراطي ـ ١٩٥٠٠

ـ جيز ـ المبادئ العامة للقانون الاداري ـ ١٩٣٣٠

George, Halsey, Supervising people, New York,1956.

جورج هالسي ـ ادارة الناس فن ـ الترجمة العربية للدكتور/أحمد زكي٠

-D. Handbook of personnel mamangement, New York, 1953.

ـ جيمس منزيس بلاك ـ كيف تكون مديرا ناجحا ـ ترجمة عبد الحليم ثابت٠

ـ جون ـ م ـ فيفنر وفرانك ـ شيروود ـ جامعة كاليفورنيا ـ التنظيم الاداري ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي وخير الدين عبد القوى ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٦٥٠

ـ جورج جرا سموك ـ التنظيم وأساليبه ـ محاضرة ١١ من المحاضرات التي ألقيت في الدورة التدريبية لموظفي الحكومات العربية التي عقدتها دائرة الادارة العامة للجامعة الامريكية ـ بيروت ـ ١٩٥٤٠

Gerard Viche: La sanction professionnelle, these montpellier, 1948.

Gladden: The civil service, its problem and future, London, 1948.

- The essentials of public administration الطبعة الثانية ـ ١٩٥٨٠

Gravers, N.: Brooke, Public administration in a democratic society (New York), 1950.

Gregoire (Roger): La fonction publique, Paris, Armand, Colin., 1954.

G. Vedal: Precis de droit constitutionnel, 1949
: Droit administratif, 1973.

Hauriou: Precis elementaire de droit administratif, Paris, 1933.

Henry Reining: The art of supervision, Published by F. Marx (ed.) in "Elements of Public Administration.", New York, 1959.

Hugeney, Jacques, le pouvoir disciplinaire du chef d'entreprise, Paris, 1948.

ـ هارولد لاسكى ـ الدولة نظريا وعمليا ـ الجزء الأول ـ دار المعارف ـ مجموعة اخترنا لك رقم ٦١ .

H.L. Baratin: Organisation et methods dans l'administration publique, 1963.

Jeze (G): Les principes generaux du droit administratif, T II, 1933.

J. In, T Veld: "Growing Demonds of administrative leadership in modern government and private sector", Institute of public administration, Cairo, 1959.

Jones, J. Wyon, the function and methods of supervisor (Brussels), 1953.

J.H. Gilmer: Control through Hierachy or specialized Inspectorates, Tangier: CAFRAD. sem, 111, Doc. 9, 1907.

John Russel: Guides for organization planning, Cairo, Memo. Institute of Public administration, 1955.

Keith Davis: Human relation at work, 1967.

Koontz, Harold, and O'Donnel, Cyril: Principles of management. An analysis of managerial functions, New York. McGrow Hill Book Company, 1968.

Krech (D.) and Crutchfield (R.), Theory and problems of social psychol., macGrow Hill N.Y., 1948.

La Chaume: La hierarchie des actes administratifs executoires, En droit public francais, 1966.

ـ لاباند ـ القانون العام ـ الجزء الثاني ـ ١٩٠٢م.

Leavitt Harold, Managerial Psychology, Chicago Press, 1962.

ترجمة الدكتور/كمال دسوقي ـ دار الفكر العربي.

Lescuyer (Georges): Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques. Cujas, Paris, 1968.

Le Pawsky, Albert: administration, the art and science of organization and management, New York, Alfred, A. Knopk, ..52.

Likert, Rensis: New patterns o. management, New York, Mcgraw Hill Book. C. . 51.

Louis Fougère, La fonction publique, Etudes et choix de textes commenentés, Institut internation. de sciences administratives Bruxelles, 1966.

Remarques: Apropos du pouvoir hierarchique منشور فى A.J.D.A. ١٩٦٦ ـ القسم الأول ـ ص ١٥٥م.

Rivero: Droit administratif précis, D. 1977.

Rolland: القانون الادارى ـ ١٩٥٧م.

Roethlisberger and Dickson: Manag. and the worker. 10th print, Harvard, 1950.

Louis Allen: The art of delegation, NICB Management Reord, March, 1925.

Marcel Deleau: L'évolution du pouvoir disciplinaire des fonctionnaires civiles, these., Paris, 1913.

Max Weber: The theory of social and economic organization. Translated by M. Henderson and Talcott Persons, New York, Oxford University Press, 1947.

Mandrette: Les instructions des superieur hierarchiques en droit administratif, th, Paris, 1908.

Marrow, Making management human. Macgrow-Hill Book, Inc, N.Y., 1957.

Millett, John, Management in the public service, the quest for effective performance, New York, 1954.

Moore Wilbert,E.: Industrial relations and the social order, 2nd ed. McMillan, N.Y., 1951.

Morroe Berger, Bureaucracy and society in modern Egypt, Princetion, 1954.
ترجمة عربية للدكتور/محمد توفيق رمزى .

M. Legendre, le sestruction de taches En milieu administratif, Paris, 1975.

M. Rappard: L'ordre superieur militaire et la responsabilite penal du subordonnee,1965.

Nezard: Les principes generraux du droit disciplinaire, these - Paris, 1908.

Negro, A. Felix: Public personnel administration, New York, Holt Rinehart and Winston,1963.

Plantey. (Alain): Traite pratique de la fonction publique, Paris, 2eme edition, 1963.

Presthus, Robert: The organization society, Knof. New York, 1962.

Piquemal: Le fonctionnaire, devoirs et obligations Paris, 1976.

Priffiner and Sherwood, Administration organization, Prentice Hall, L.N.C. Englewood Cliffs, N.Y., 1960.

Pfifner, John and Presthus, Robert: Public administration, New York, the Ronald Press, 1960.

Pfifner and Presthus: Public administration, 3rd ed., Ronald. N.Y., 1953.

- بترو بلاو - البيروقراطية فى المجتمع الحديث - ترجمة الأستاذ اسماعيل الناظر .

Serge, Salon: Deliquonce et repression disciplinaire dans la fonction publique, 1969,

- شينو - المؤسسات الادارية الفرنسية - ١٩٥٤ - ١٩٥٥.

Simon, Herbert, A., administrative behavior (2nd ed.), The Macmillan Company, New York, 197o.

Stahle. Glenn: Public Personnel administration, New York, Harber and Raw publishers, 1962.

Stessinpoulos: (Michel): Traite des acts administratif, Athenes, 1954.

Simon, Herbert, A. and Brothers: Public administration , (13 the printing), Alfred A. Knopf, New York, 1940.

Urwick Lyndall: Elements of administration, New York, Harper and Bross, 1944.

Utterback (William E.):Decision throughout discussion, A manual for group leaders, Ohis State Unive, (1948).

Tyagi, A.R.: Public administration. Principles and practice (Delhi, 1958).

Tikhomirow (Tu-A): Division of powers or division of labour? Soviet Law and government review, Spring 1967, New York.

Victor Silvera: La fonction publique et ses problemes actuels, Paris, 1969.

Victor H., Vroom, Work and Motivation, New York John Wiley and Sons, Inc., 1964,

Vincent: Le pouvoir de decision unilaterale des autorites administrative "T. Paris, 1964).

Waline (M.): Droit administratif, Paris 8eme ed. 1959.

- Traite élémintaire de droit administratif sixième (6 edition), Paris, 1951.
- Le pouvoir discretionnaire et ses limites, R.D.P., 193o.

Whitehead (T.N.): Leadership within industrial organization, Harvard Buisiness, Rev. Vol., 1936.

White, Leonard, Introduction to the study of public administration, 1958.

William Torpey: Public personnel management , New York, 1953.

William R. (Dr,) Can Dersal; The successful supervision in government and business, New York, 1962.

- وليم جيفن جونيور – العلاقات الانسانية في الادارة الحديثة – ترجمة عمر القباني – دار الكرنك .

William Gore: Decision making research." Sidney Mailik and Edward Van Ness. Conecpts and Issues in administrative Behavior. Englewood Cliffs, N.T. Prentiee Hall., Inc., 1969.

William White, The organization man, Garden City, New York: Doubleday Anchor Books, 1956.

Yoes Chapel; Le droit disciplinaire des fonctionnaire, féderux dans la republique, féderale allemande, revue intervational des sciences administrative, 1956.

Quermonne: L'évoulution de la hierarchie des actes juridiques th. doctylo Coen., 1952.

## اختصارات

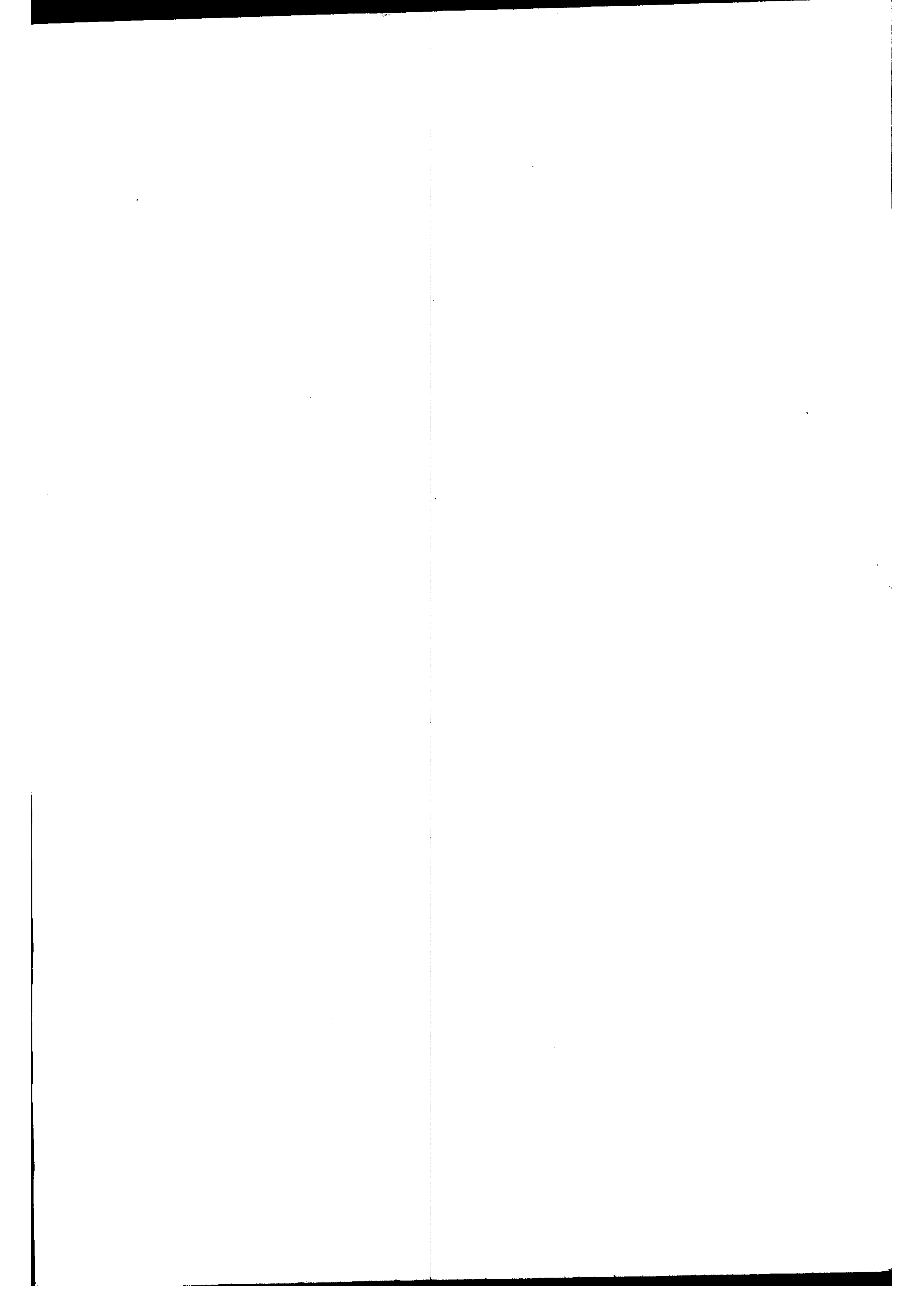
A. J.D.A.: Actualite juridique, Droit administratif.

D. : Recueil Dalloz

R.D.A. : Revue de droit administratif.

R. D. P. : Revue de droit public.

# فهرست تحلیلی



صفحــة

صفحة

صفحة

صفحة



الباب الثانى

وظيفة السلطة الرئاسية فى التوجيه واصدار الأوامر

صفحة

صفحة

صفحة



القسم الثانى

دور السلطة الرئاسية فى الحوافز

صفحة

## الباب الأول

### دور السلطة الرئاسية فى الحوافز الايجابية

صفحة

صفحــة

صفحة

صفحة



ملحوظة: وقعت بالرسالة بعض الأخطاء المطبعية بحيث لا تخرج عن فطنة القارئ ـ